



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О порядке назначения и проведения
опроса граждан в муниципальных образованиях Пермского края"

05.10.2015

№ 162-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 04.09.2015 № 2685-15/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края Басаргиным В.Ф. письмом от 04.09.2015 № СЭД-01-62-1310).

Актуальность принятия законопроекта обусловлена необходимостью исполнения нормы статьи 31 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в новой редакции (вступила в силу 07.03.2015)¹, предусматривающей определение порядка назначения и проведения опроса граждан уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с **законом субъекта Российской Федерации**.

Необходимо указать, что основополагающие моменты, связанные с проведением опроса граждан, статьей 31 Федерального закона № 131-ФЗ уже закреплены.

В частности федеральный законодатель установил, что опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер. В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан проводится по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования

¹ Федеральный закон от 03.02.2015 N 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

- по вопросам местного значения; органов государственной власти субъектов Российской Федерации - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Федеральным законом № 131-ФЗ установлены также порядок принятия решения о проведении опроса и основные требования к нормативному правовому акту представительного органа муниципального образования о назначении опроса, сроки информирования граждан о проведении опроса (не менее чем за десять дней до его проведения) и источники финансирования проведения опроса граждан.

По содержанию рассматриваемый законопроект в развитие положений статьи 31 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает:

- **правовую основу** назначения и проведения опроса граждан на территории Пермского края, в качестве которой выступают Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав Пермского края, настоящий закон и нормативные правовые акты муниципальных образований;

- **требования к вопросам**, выносимым на опрос граждан для выявления мнения населения и его учета.

Так, содержание вопросов, выносимых на опрос граждан, не должно противоречить действующему законодательству Российской Федерации и Пермского края, Уставу муниципального образования, и иным муниципальным правовым актам. Вопросы, выносимые на опрос граждан, должны иметь формулировку, обеспечивающую их точное понимание;

- **порядок инициирования опроса** граждан главой муниципального образования либо органами государственной власти Пермского края.

Данный порядок предполагает внесение в представительный орган муниципального образования письменного обращения, которое подлежит обязательному рассмотрению в срок, установленный муниципальным правовым актом, который не может превышать тридцати дней.

В случае необходимости выявления мнения населения по вопросам местного значения законопроект закрепляет право граждан, общественных объединений, органов государственной власти Пермского края обратиться к главе муниципального образования, представительному органу муниципального образования с предложением о проведении опроса граждан по соответствующему вопросу местного значения;

- **порядок принятия представительным органом муниципального образования решения** о назначении опроса граждан и основные положения, подлежащие урегулированию данным решением представительного органа муниципального образования.

Закрепляется также обязательность официального опубликования (обнародования) решения о назначении опроса граждан;

- **методику** проведения опроса граждан, предусматривающую проведение опроса граждан в форме заполнения опросных листов либо путем проведения открытого голосования.

Так, заполнение опросных листов предлагается осуществлять в пунктах проведения опроса, определенных в решении о назначении опроса граждан, либо путем сбора подписей граждан в опросных листах при подворном (поквартирном) обходе домов, находящихся в границах территории проведения опроса.

Открытое голосование предполагается проводить на собраниях граждан, которые в зависимости от количества граждан, участвующих в опросе, могут проводиться по населенным пунктам, улицам, домам;

- **форму опросного листа**, которая устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан. Предписывается также при вынесении на опрос граждан нескольких вопросов составление опросных листов отдельно по каждому вопросу;

- **порядок организации** подготовки и проведения опроса граждан.

В частности, предусматривается, что в целях организации проведения опроса граждан представительным органом муниципального образования формируется комиссия по проведению опроса граждан и устанавливаются полномочия указанной комиссии. Персональный состав комиссии формируется на основе предложений инициаторов проведения опроса граждан.

Устанавливается, что полномочия комиссии прекращаются после передачи результатов опроса в представительный орган муниципального образования;

- **условие признания опроса состоявшимся и информирование граждан о результатах опроса.**

Так, комиссия признает опрос граждан состоявшимся только в случае, когда число жителей, принявших участие в опросе, равно или превышает минимальную численность жителей, указанную в решении о проведении опроса.

Сведения о результатах опроса граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию) в порядке, установленном для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, размещение на официальном сайте муниципального образования в сети «Интернет» в течение десяти дней со дня их поступления в представительный орган муниципального образования.

Законопроектом предусматривается учет результатов опроса граждан при принятии решений органами местного самоуправления муниципальных образований, должностными лицами местного самоуправления, органами государственной власти Пермского края;

- **источники финансирования** мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, которые предусматривается осуществлять:

- 1) за счет средств местного бюджета - при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;
- 2) за счет средств краевого бюджета - при проведении опроса по инициативе органов государственной власти Пермского края.

Анализ законопроекта показал наличие **проблемного момента**, связанного с неурегулированностью отдельных моментов назначения и проведения опроса граждан путем открытого голосования, которое, согласно статье 4 законопроекта, проводится на собрании граждан по населенным пунктам, улицам, домам

Требования к содержанию решения представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан в статье 3 законопроекта *не содержат* норм, устанавливающих порядок проведения опроса путем **открытого голосования** (место и время проведения собрания жителей, минимальное количество жителей муниципального образования (части территории муниципального образования), присутствующих на собрании, количество проголосовавших жителей, необходимое для признания опроса состоявшимся).

Отсутствие указанных норм может привести к тому, что положения закона об опросе в форме открытого голосования останутся **декларативными**.

Кроме того, предлагаем урегулировать отдельные существенные вопросы, связанные с назначением и проведением опроса граждан, но не получившие отражения в рассматриваемом законопроекте.

1. Нормой части 6 статьи 2 закреплено право граждан, общественных объединений и органов государственной власти обратиться к главе или представительному органу муниципального образования с предложением о проведении опроса граждан по вопросам местного значения.

Полагаем, что целесообразно закрепить форму направления данного предложения в **письменном** виде, а также предоставить **право** обращаться с предложением о проведении опроса граждан по вопросам местного значения **территориальным органам федеральных органов государственной власти и органам местного самоуправления иных муниципальных образований**, т.к. данные органы также могут быть заинтересованы в выявлении мнения населения по тем или иным вопросам местного значения.

2. Отдельной частью статьи 3 законопроекта необходимо, на наш взгляд, установить **части территории** муниципального образования, на которых может проводиться опрос граждан (один или несколько населенных пунктов, квартал, улица, дом).

Также считаем целесообразным в статье 3 определить **предельный срок**, в течение которого опрос должен быть проведен после его назначения представительным органом муниципального образования.

3. В связи с тем, что в опросе могут принимать участие только жители муниципального образования, обладающие избирательным правом, в статье 4 законопроекта целесообразно, по нашему мнению, прописать норму о порядке **подтверждения** у опрашиваемых граждан наличия избирательного права и места

их жительства на территории проведения опроса.

Например, можно предусмотреть, что подпись участвующего в опросе проставляется в опросном листе по предъявлению документа, удостоверяющего личность и место жительства, а при открытом голосовании используются карточки для голосования, выдаваемые комиссией каждому имеющему право голосовать при входе в помещение, где проводится собрание жителей.

4. В статье 6 целесообразно закрепить положение о **раздельном подсчете голосов** по каждому из вопросов, если опрос проводился по нескольким вопросам, а также норму о том, что в случае признания опроса граждан несостоявшимся, представительным органом муниципального образования по согласованию с инициатором опроса может быть назначен **повторный опрос** по тому же вопросу (тем же вопросам) в порядке, установленном настоящим законом.

5. В этой же статье 6 требуется, на наш взгляд, определить основные требования к **содержанию и оформлению протокола** комиссии по проведению опроса граждан либо отнести регулирование данного вопроса к полномочиям представительного органа муниципального образования.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что отдельные законы о проведении опроса граждан приняты пока только в 6 субъектах Российской Федерации (Алтайском крае, Республике Мордовия, Курской, Тамбовской и Тульской областях, Ненецком автономном округе). Еще около 15 субъектов Российской Федерации внесли соответствующие изменения в действующие законы о местном самоуправлении.

В большинстве региональных законов нормы статьи 31 Федерального закона № 131-ФЗ существенно дополнены и конкретизированы.

Так, например, в Законе Алтайского края прописана необходимость мотивировки проведения опроса граждан при инициировании опроса главой муниципального образования или Администрацией Алтайского края.

В законах Курской и Тульской областей установлены требования к инициативе главы муниципального образования и органов государственной власти по проведению опроса (в т.ч. примерные сроки проведения опроса, формулировка вопроса (вопросов), территория (часть территории) муниципального образования, на которой предполагается проведение опроса). В законах Республики Мордовия и Тюменской области предусмотрено выражение инициативы путем принятия правового акта соответственно Правительства Республики Мордовия и органов государственной власти Тюменской области.

В законе Ставропольского края при проведении опроса граждан, по инициативе органов государственной власти, в состав комиссии включаются также представители соответствующих органов государственной власти края.

В законе Тамбовской области определена минимальная численность обладающих избирательным правом жителей муниципального

образования, участвующих в опросе граждан на территории (части территории) муниципального образования, которая не может составлять менее одной трети жителей данного муниципального образования (части его территории).

В ряде законов установлены сроки и время проведения опроса граждан: не позднее трех месяцев после его назначения (Хабаровский край), не позднее чем через 90 дней после дня поступления инициативы о проведении опроса и не позднее, чем за 10 дней до дня проведения опроса (Ростовская область).

В законах г. Москвы, Республики Калмыкия установленная продолжительность опроса не может составлять более 14 дней с даты, определенной решением представительного органа о назначении опроса, а в законе Ставропольского края предусматривается, что опрос должен быть проведен в течение одного или нескольких дней подряд, но не более 10 календарных дней, включая выходные и праздничные дни, с 9 до 20 часов.

В ряде региональных законов (Хабаровский край, Республика Мордовия, Тульская область, Ямало-Ненецкий автономный округ) определено, что вопрос считается одобренным, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в опросе.

Срок для обработки комиссией данных опросных листов установлен в течение 5 дней (Алтайский край, Курская область); 7 дней (Тамбовская, Пензенская области), 10 дней (Республика Мордовия). Требования к содержанию протокола комиссии закреплены законами Алтайского края, Курской области.

Отметим, что в некоторых региональных законах положения статьи 31 Федерального закона № 131-ФЗ продублированы либо порядок назначения и проведения опроса полностью отнесен к полномочиям представительных органов муниципальных образований (Краснодарский, Чувашская Республика, Республика Татарстан, Вологодская область).

Таким образом, принятие законопроекта **актуально** и повлечет **положительные последствия**, связанные с созданием необходимых правовых и организационных условий для учета мнения населения органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления для принятия решений по конкретным вопросам местного значения, а также органами государственной власти Пермского края по вопросам изменения целевого назначения земель муниципальных образований.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная