

**ПОНЯТИЕ ОПРОСА ГРАЖДАН  
В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Проводится анализ правового регулирования понятия «опрос граждан», закрепленного в муниципальных нормативных правовых актах, регулирующих порядок организации и проведения местного опроса. Выявляются недостатки, существующие в правовом регулировании. Предлагается собственная дефиниция опроса граждан в муниципальных образованиях Российской Федерации.

*Ключевые слова:* непосредственная демократия, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, опрос.

I.S. Surkova

**PUBLIC OPINION POLL IN MUNICIPALITIES  
OF THE RUSSIAN FEDERATION:  
LEGAL REGULATION OF THE NOTION**

The article analyzes legal regulation of the notion «public opinion poll» used in municipal legal statutory acts which regulate the order of organizing and carrying out a local poll. The analysis shows deficiencies in legal regulation. The author proposes a new definition to public opinion poll in municipalities of the Russian Federation.

*Keywords:* direct democracy, forms of population's participation in local government, public opinion poll.

Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Одной из форм прямого волеизъявления граждан Российской Федерации при осуществлении местного самоуправления является опрос граждан. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2], в отличие от ранее действующего Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо предусматривает такую форму осуществления местного самоуправления как опрос граждан, однако понятие опроса граждан в муниципальных образованиях Российской Федерации не закрепляет. В ст. 31 названного Закона

указывается лишь на то, что опрос граждан проводится для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

В муниципальных правовых актах, регулирующих порядок организации и проведения местного опроса, дефиниция опроса граждан дается не всегда. Однако в муниципальных нормативных правовых актах, в которых отсутствует понятие опроса граждан, как правило, определяется его правовая природа через указания на то, что опрос является одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Такое указание содержится либо в пункте, в котором определяется предмет правового регулирования муниципального нормативного правового акта об опросе [6] либо в пункте «Общие положения» [4].

Помимо указания на правовую природу местного опроса большинство муниципальных нормативных правовых актов, в которых отсутствует дефиниция опроса, указывают на целевое назначение данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так, например, в ч. 1 ст. 1 Положения об опросе граждан, утвержденного Решением окружного Совета города Якутска от 12 октября 2006 г. № РОС-45-14, закрепляется, что «опрос является одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления», а в ч. 3 этой же статьи устанавливается, что «опрос проводится для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти» [10].

В муниципальных нормативных правовых актах, в которых содержится понятие местного опроса, нет единообразного подхода к его определению. В ряде таких актов опрос граждан определяется как выявление мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления муниципального образования и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти [3]. Более часто в муниципальных нормативных правовых актах опрос граждан определяется как способ выявления мнения населения муниципального образования для его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти [7]. В редких случаях в дефиниции местного опроса указывается не только на то, что опрос — это способ выявления мнения населения муниципального образования для его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти, но и что это одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так, например, в Положении об опросе граждан в муниципальном образовании «Город Майкоп», утвержденном Постановлением Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» под опросом граждан понимается одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, которая представляет собой способ выявления мнения жителей муниципального образования «Город Майкоп» по вопросам местного значения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования «Город Майкоп», а также органами государственной власти Республики Адыгея [9].

Также достаточно часто в муниципальных нормативных правовых актах опрос граждан определяется как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления в муниципальном образовании, имеющая своей целью выявление мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления муниципального образования, а также органами государственной власти [5]. Такое понятие опроса граждан в муниципальных образованиях Российской Федерации представляется менее удачным, поскольку не достаточно четко раскрывает содержание данного института.

Приведенные дефиниции местного опроса, используемые в муниципальных нормативных правовых актах, не являются разнопорядковыми и базируются на положении ч. 1 ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о том, что опрос граждан проводится для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Однако названные определения местного опроса не в полной мере раскрывают его содержание, так как в них, как правило, указывается лишь на цель проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Российской Федерации, а по каким вопросам, в какой форме проводиться местный опрос не раскрывается. Представляется целесообразным при закреплении понятия опроса граждан в муниципальных нормативных правовых актах отразить следующие элементы: правовую природу опроса, предмет опроса, цель и форму проведения опроса.

Формы прямого волеизъявления, посредством которых граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление, неоднородны. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорит о формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. В качестве основного отличительного признака этих двух форм прямого волеизъявления граждан можно выделить характер воздействия воли жителей муниципального образования на принятие соответствующего решения (правовой результат). Если формы осуществления местного самоуправления воздействуют на конечный правовой результат в императивном порядке, т.е. воля каждого обязательно воздействует на окончательный правовой результат, то формы участия в осуществлении местного самоуправления предполагают выработку промежуточного правового результата (в виде проекта) и в консультативном (необязательном) порядке воздействуют на этот результат [11, с. 9]. Местный опрос можно отнести к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления, поскольку в соответствии со ст. 31 названного Закона результаты местного опроса носят рекомендательный характер и только учитываются при принятии соответствующего решения органами местного самоуправления или органами государственной власти.

Из анализа ч. 3 ст. 31 Федерального закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вытекает, что местные опросы могут проводиться к вопросам местного значения и вопросу изменения целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения. Вместе с тем, в ряде муниципальных правовых актах,

регламентирующих порядок проведения местного опроса, при определении предмета местного опроса водиться критерии непосредственной заинтересованности жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения, выносимого на опрос граждан. Так, например, в ч. 1 ст. 5 Положения о порядке проведения опроса граждан в Пожарском муниципальном районе, утвержденном Решением Пожарского районного Совета народных депутатов от 1 декабря 2004 г. № 292, установлено, что на опрос могут быть вынесены вопросы, непосредственно затрагивающие интересы жителей Пожарского района по месту их проживания и отнесенные законодательством Российской Федерации и Приморского края, Уставом Пожарского района к вопросам местного значения, а также вопросы об изменении целевого назначения земель Пожарского района для объектов регионального и межрегионального значения [8]. Закрепления критерия заинтересованности жителей муниципального образования в решении вопроса, выносимого на опрос, представляется вполне обоснованным и соответствует правовой природе опроса, как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Как представляется, не имеет смысла проводить местный опрос по вопросу, который не затрагивает интересы граждан, так как в противном случае опрос просто не состоится из-за отсутствия явки участников опроса.

В соответствии со ст. 31 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местный опрос проводится для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Проведение местного опроса дает возможность органам местного самоуправления и органам государственной власти посоветоваться с населением муниципального образования, узнать его мнение по соответствующему вопросу.

В названном Законе не указывается форма проведения местного опроса. Как представляется, местные опросы могут проводиться только в форме голосования. Такая форма проведения местного опроса как голосование позволяет отграничить местный опрос как формы участия населения в решении вопросов местного значения от социологических опросов, которые могут проводиться в форме анкетного опроса в сети Интернет или средствах массовой информации, телефонного опроса или личной беседы на улице. Опрос граждан в форме голосования нацелен на сплошное участие граждан — они могут прийти на участок опроса, получить бюллетень и заполнением его определить свою позицию. При проведении социологических опросов общественного мнения имеет место выборочный охват так называемых респондентов, т.е. в опросе участвует небольшая часть населения, на основе мнения которой делаются обобщенные прогнозы о том, к чему склоняется большинство. Соответственно при опросе в форме голосования воля большинства, поддержавшего какой-то вариант решения, выявляется однозначно [1, с. 416].

Основываясь на выделенных признаках можно предложить использовать следующую дефиницию опроса граждан в муниципальных образованиях Российской Федерации. Опрос граждан — это форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления, осуществляемая посредством голосования, по вопросам непосредственно затрагивающих интересы граждан по месту их проживания и отнесенные законодатель-

ством Российской Федерации к вопросам местного значения, а также по вопросу изменения целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения, в целях выявления мнения граждан муниципального образования и учета его органами местного самоуправления и органами государственной власти при принятии соответствующего решения.

### Список использованной литературы

1. Авакьян С.А. Конституционные права России: учеб. курс: в 2 т. / С.А. Авакьян. — М.: Юристъ, 2005. — Т. 1. — 720 с.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.
3. Положение о порядке назначения и проведении опроса граждан в городском поселении город Белебей муниципального района Белебеевский район Республики Башкортостан: решение Совета городского поселения город Белебей муниципального района Белебеевский район Республики Башкортостан от 29 июля 2008 г. № 49 // Белебеевские известия. — 2008. — 5 авг.
4. Положение о порядке назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального района «Княжпогостский»: решение Совета муниципального района «Княжпогостский» от 20 апр. 2007 г. № 21 // Княжпогостские вести. — 2007. — 15 мая.
5. Положение о порядке назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования город Саяногорск: решение Саяногорского городского Совета депутатов 21 дек. 2005г. № 138) // Саянские ведомости. — 2005. — 28 дек.
6. Положение о порядке проведения опроса граждан в Баксанском муниципальном районе: решение Баксанского районного Совета местного самоуправления от 8 февр. 2007 г. № 33-5 // Баксанский вестник. — 2007. — 14 февр.
7. Положение о порядке проведения опроса граждан в Мценском муниципальном районе: постановлением Мценского районного Совета народных депутатов от 29 апр. 2005 г. № 318 // Мценский край. — 2005. — 31 мая.
8. Положение о порядке проведения опроса граждан в Пожарском муниципальном районе, утвержденном Решением Пожарского районного Совета народных депутатов от 1 дек. 2004 г. № 292 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Положении об опросе граждан в муниципальном образовании «Город Майкоп»: постановление Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» // Майкопские новости. — 2005. — 30 июня.
10. Положения об опросе граждан: Решение окружного Совета города Якутска от 12 окт. 2006 г. № РОС-45-14 // Эхо столицы. — 2006. — 26 окт.
11. Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество / А.А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 15. — С. 9–13.

### Bibliography (transliterated)

1. Avak'yan S.A. Konstitutsionnoe prava Rossii: ucheb. kurs: v 2 t. / S.A. Avak'yan. — M.: Yurist', 2005. — T. 1. — 720 s.
2. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 6 Okt. 2003 g. № 131-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2003. — № 40. — St. 3822.
3. Polozhenie o poryadke naznacheniya i provedenii oprosa grazhdan v gorodskom poselenii gorod Belebei munitsipal'nogo raiona Beleebevskii raion Respubliki Bashkortostan: reshenie Soveta gorodskogo poseleniya gorod Belebei munitsipal'nogo raiona Beleebevskii raion Respubliki Bashkortostan ot 29 July 2008 g. № 49 // Beleebevskie izvestiya. — 2008. — 5 Aug.
4. Polozhenie oporyadkenaznacheniyai provedeniya oprosa grazhdannaterritorii munitsipal'nogo raiona «Knyazhpogostskii»: reshenie Soveta munitsipal'nogo

raiona «Knyazhpogostskii» ot 20 Apr. 2007 g. № 21 // Knyazhpogostskie vesti. — 2007. — 15 May.

5. Polozhenie o poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan na territorii munitsipal'nogo obrazovaniya gorod Sayanogorsk: reshenie Sayanogorskogo gorodskogo Soveta deputatov 21 Dec. 2005g. № 138) // Sayanskie vedomosti. — 2005. — 28 Dec.

6. Polozhenie o poryadke provedeniya oprosa grazhdan v Baksanskom munitsipal'nom raione: reshenie Baksanskogo raionnogo Soveta mestnogo samoupravleniya ot 8 Febr. 2007 g. № 33-5 // Baksanskii vestnik. — 2007. — 14 Febr.

7. Polozhenie o poryadke provedeniya oprosa grazhdan v Mtsenskom munitsipal'nom raione: postanovleniem Mtsenskogo raionnogo Soveta narodnykh deputatov ot 29 Apr. 2005 g. № 318 // Mtsenskii krai. — 2005. — 31 May.

8. Polozhenie o poryadke provedeniya oprosa grazhdan v Pozharskom munitsipal'nom raione, utverzhdennom Resheniem Pozharskogo raionnogo Soveta narodnykh deputatov ot 1 Dec. 2004 g. № 292 [Elektronnyi resurs]. — Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

9. Polozhenii ob oprose grazhdan v munitsipal'nom obrazovanii «Gorod Maikop»: postanovlenie Soveta narodnykh deputatov munitsipal'nogo obrazovaniya «Gorod Maikop» // Maikopskie novosti. — 2005. — 30 June.

10. Polozheniya ob oprose grazhdan: Reshenie okruzhnogo Soveta goroda Yakutska ot 12 Oct. 2006 g. № ROS-45-14 // Ekho stolitsy. — 2006. — 26 Oct.

11. Uvarov A.A. Mestnoe samoupravlenie i grazhdanskoe obshchestvo / A.A. Uvarov // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2008. — № 15. — S. 9–13.

### Информация об авторе

*Суркова Ирина Сергеевна* — кандидат юридических наук, доцент, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: SurkovaIS@rambler.ru.

### Author

*Surkova Irina Sergeyevna* — PhD in Law, Associate Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: SurkovaIS@rambler.ru.