К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ И ПРАКТИКЕ ПРОВЕДЕНИЯ ОПРОСА ГРАЖДАН КАК ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

УДК: 342.8+352:303.425.6
ББК: 67.400.74
ГРНТИ: 10.16.03
Код ВАК: 12.00.02

В.В. Антошин
Избирательная комиссия города Екатеринбурга, Екатеринбург, Россия

С.В. Астратова
Избирательная комиссия города Екатеринбурга, Екатеринбург, Россия

И.В. Захаров
Администрация города Екатеринбурга, Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ:
В статье анализируется федеральное законодательство Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты муниципальных образований на территории Российской Федерации, регулирующие порядок проведения опроса граждан при осуществлении местного самоуправления. Особенность статьи заключается в том, что авторы сами непосредственно участвовали в организации опроса граждан, проведенном в городе Екатеринбурге осенью 2019 года по вопросу о месте размещения религиозного объекта, и поделились приобретенным опытом организации данного мероприятия, а также использования этой формы реализации прав граждан на участие в жизни муниципалитета как инструмента для снятия социального напряжения по острым, волнующим население города вопросам. Авторы проанализировали существующее нормативно-правовое определение круга участников опроса, то есть тех, кто может принять участие в данном опросе, рассмотрев, в том числе, вопрос о возможности принять участие в голосовании иностранных граждан. Также рассмотрены вопросы о регулировании агитации при проведении опроса.

Авторы пришли к выводу о том, что, по существу, в муниципальных правовых актах муниципальных образований на территории Российской Федерации используется аналогия закона, сохраняется понятийный аппарат законодательства о выборах и референдуме вплоть до сплошного воспроизведения норм закона при регулировании вопроса об агитации во время проведения опроса граждан. В качестве вывода высказаны предложения о необходимости принятия модельного закона для субъектов Российской Федерации с целью установления единых правовых подходов и устранению пробелов, т. е. гармонизации всей нормативной правовой базы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: опрос граждан, консультативный референдум, местное самоуправление, агитация, иностранные граждане.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Вадим Валерьевич Антошин, Избирательная комиссия муниципального образования «Город Екатеринбург»,
620014, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 24а, 118, antoshinvv@mail.ru

© Антошин В.В., Астратова С.В., Захаров И.В., 2020

Станислава Владимировна Астратова, кандидат юридических наук, Избирательная комиссия муниципального образования «Город Екатеринбург»,
620014, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 24а, 118, astra.stanislava@gmail.com

Илья Викторович Захаров, кандидат юридических наук, Аппарат администрации города Екатеринбурга,
620014, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 24а, 344, izakharov@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Антошин В.В., Астратова С.В., Захаров И.В. К вопросу о правовом регулировании и практике проведения опроса граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 17–29.

Текущий период в практике осуществления местного самоуправления ставит перед исследователями и правоприменителями новые острые вопросы. Растет публичная активность граждан, все ярче проявляется их интерес к решению проблем развития территорий. Общественный запрос на повышение роли населения в этом процессе очевиден.

Указанные обстоятельства требуют поиска новых форм реализации прав граждан, либо, по крайней мере, совершенствования механизмов, уже заложенных в российском праве.

Российское законодательство о местном самоуправлении предусматривает многообразие форм реализации прав граждан на участие в жизни муниципалитета, в принятии решений, которые влияют на судьбу местного сообщества. Законодатель заложил основу для дальнейшего развития правового регулирования этой сферы в главе 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ). Одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления является опрос граждан (статья 31 Закона № 131-ФЗ).

При этом порядок назначения и проведения опроса граждан должен быть установлен муниципальными нормативными правовыми актами (уставом или нормативным правовым актом представительного органа), принятыми в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Однако механизм регулирования, заложенный федеральным законодателем, на практике реализован лишь менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Так, на региональном уровне законы о порядке проведения опроса граждан приняты только 35 субъектами Федерации.

Кроме того, динамика развития нормативно-правового регулирования на муниципальном и региональном уровнях пока не всегда отвечает требованиям времени и в целом по России достаточно противоречива.

Стоит заметить, что результаты опроса в отличие от итогов местного референдума являются рекомендательными.

Многие ученые, в частности С. А. Авакьян, относят опрос к одному из видов референдума – консультативному (факультативному) референдуму [1].

Ряд авторов считают, что опрос граждан может быть как формой общественного контроля для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, так и способом воздействия на работу органа местного самоуправления [2].

В связи с рекомендательным характером результатов опроса некоторые авторы, в частности А. А. Козодубов, считают, что необходимы законодательные поправки по установлению перечня вопросов, по которым итоги опроса граждан должны иметь обязательный характер [3].

Однако, по нашему мнению, несмотря на законодательное закрепление рекомендательного характера результатов опроса, принятое решение способно приобретать фактически обязательный характер для властных институтов не столько по правовым, сколько по репутационным, имиджевым причинам. Иными словами, при проведении опроса граждан властям необходимо быть готовыми к выполнению выявленной воли населения. Иное мо-

жет повлечь снижение авторитета власти, что, в свою очередь, может обусловить проблемы для реализации управленческих решений в будущем. Добровольное возложение на себя обязанности реализовать принятое по результатам опроса решение позволяет, напротив, укрепить авторитет власти, наладить диалог с населением, в том числе при наличии протестных настроений, восстановить необходимое доверие.

Опыт муниципального образования «Город Екатеринбург» показывает, что опрос граждан может быть использован для снятия социального напряжения по острым, волнующим население города вопросам.

Так, в мае 2019 года публичные мероприятия в уральской столице вошли в федеральную повестку и стали объектом внимания для представителей всего политического спектра страны. В связи с подготовкой к возведению в центре города нового религиозного объекта часть горожан посчитала необходимым открыто выразить свою позицию.

Общественную дискуссию удалось направить в правовое русло путем назначения общегородского опроса граждан, на который было решено вынести две площадки для строительства храма.

24 сентября 2019 года Екатеринбургская городская Дума приняла решение № 43/21 [4] о назначении опроса граждан по вопросу о месте размещения Собора во имя Святой Великомученицы Екатерины. Полномочия комиссии по проведению опроса граждан были возложены на Избирательную комиссию муниципального образования «Город Екатеринбург» (далее – Комиссия).

Особенностью проведенного опроса можно назвать его сходство с процедурой местного референдума – был образован 51 опросный пункт по аналогии с помещениями для голосования на избирательных участках. На всех пунктах было установлено необходимое технологическое оборудование, кабины для голосования для обеспечения тайны голосования, опросные листы опускались в ящики для голосования. По окончании времени проведения опроса в 20 ч 00 мин 13 октября 2019 года все опечатанные ящики для голосования были доставлены в Комиссию по проведению опроса, размещенную в здании Администрации города Екатеринбурга, где ровно в полночь начался подсчет опросных листов, который продолжался 13 часов непрерывно. Опрос был признан состоявшимся, а результаты его действительными. Необходимая минимальная численность участников опроса была преодолена – в нем приняли участие 97 143 жителя города, что составляет 8,95 % от численности избирателей Екатеринбурга.

При проведении опроса Комиссия руководствовалась Конституцией Российской Федерации, Законом № 131-ФЗ, Положением «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании „Город Екатеринбург“» (утв. Решением Екатеринбургской городской Думы от 14.02.2006 № 10/19, с изм. от 10.09.2019 № 41/20 [5]), Решением ЕГД № 43/21 о назначении опроса, а также принятыми ею постановлениями. Так, Комиссия разработала и утвердила документы, регламентирующие вопросы осуществления информирования, общественного наблюдения, а также порядок установления результатов опроса.

Опрос вызвал широкий общественный резонанс как в Екатеринбурге, так и за его пределами, в том числе на федеральном уровне, что подтверждает высокую актуальность проблематики опроса граждан и его правового регулирования.

Пробелы в нормативном регулировании ряда вопросов, которые были устранены Комиссией, обусловили интерес авторов настоящей статьи к детальному анализу действующих правовых актов, регулирующих опросы граждан, а также к поиску оптимальных механизмов совершенствования такого регулирования.

Первым интересным вопросом при проведении опроса можно назвать определение круга участников опроса, то есть тех, кто может принять в нём участие. Формулировка ч. 2 ст. 31 Закона № 131-ФЗ гласит, что в опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Однако, избирательное право может быть активным и пассивным. В Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на уча-

стие в референдуме граждан Российской Федерации» [6] четко разграничено активное избирательное право и пассивное избирательное право, Закон № 131-ФЗ, в свою очередь, не уточняет о каком именно праве идет речь. Думается, что, поскольку речь идет об участниках опроса, правом на участие в опросе появляется у жителей, обладающих активным избирательным правом. Хотя законодательно было бы целесообразным уточнить данную норму.

Кроме того, в муниципальных выборах могут участвовать иностранные граждане. Вопрос о том, могут ли участвовать в опросе иностранные граждане (граждане Киргизской Республики и Туркменистана), остается открытым.

В региональных и муниципальных правовых актах на территории Российской Федерации в большинстве своем воспроизводится формулировка нормы Закона № 131-ФЗ.

Однако в некоторых нормативных правовых актах встречается иная регламентация данного вопроса. Так, например, в Московской области, Красноярском крае часть муниципалитетов указали, что в опросе имеют право участвовать, в том числе, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования, на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом[1].

В Республике Дагестан и Амурской области использована формулировка более обтекаемая: «Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и действующим законодательством»[2].

Также в ряде муниципалитетов раскрыто понятие «обладающие избирательным правом» – достигшие 18-летнего возраста, имеющие адрес места жительства в городе (например, в уже упоминавшихся нормативных правовых актах города Тында Амурской области, города Махачкала Республики Дагестан). В некоторых добавлено также «за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда»[3].

Вместе с тем, по нашему мнению, вопрос об участниках опроса разрешается в самих международных договорах, в частности в международных договорах с Киргизской Республикой [12] и Туркменистаном [13]. В обоих актах присутствует практически идентичная норма о том, что «гражданин одной Стороны, постоянно проживающий на территории другой Стороны, пользуется такими же правами и свободами и несет такие же обязанности, что и граждане Стороны проживания, за изъятиями, установленными настоящим Договором». Далее перечислены изъятия, в числе которых отсутствует право принимать участие в такой форме непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как опрос граждан.

Таким образом, на основании норм международных договоров (на данный момент – это только Киргизская Республика и Туркменистан) в круг участников опроса должны быть включены данные иностранные граждане, постоянно и на законных основаниях проживающие на территории муниципального образования.

Подводя некоторый итог в части правового регулирования круга участников опроса, можно сделать вывод о том, что отсутствие в федеральном законодательстве упоминания воз-

[1] П. 1.3 Решения Совета депутатов городского округа Луховицы Московской области от 18.07.2019 № 787/81 «Об утверждении Порядка назначения и проведения опроса граждан на территории городского округа Луховицы Московской области» [7], п. 3 ст. 1 Решения Каратузского районного Совета депутатов Красноярского края от 20.06.2013 № Р-211 «Об утверждении положения „О порядке назначения и проведения опроса граждан“» [8].

[2] П. 4 ст. 1 Решения Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «Город Махачкала» от 30.06.2016 № 10-9 «О порядке назначения и проведения опроса граждан в городском округе с внутригородским делением «Город Махачкала» [9], п. 3 ст. 1 Решения Тындинской городской Думы от 28.06.2012 № 523 «Об утверждении положения „О порядке назначения и проведения опроса граждан в городе Тынде“» [10].

[3] Нормативные правовые акты Каратузского района Красноярского края, а также п. 3 ст. 1 Решения Совета депутатов МО «Городское поселение г. Осташков» от 27.08.2014 № 60 «Об утверждении положения „О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании «Городское поселение г. Осташков»“» [11] (Тверская область).

можности принять участие в опросе для иностранных граждан создает предпосылку для «забвения» данной нормы в региональных и муниципальных правовых актах.

Следующим актуальным вопросом при проведении опроса граждан можно назвать тему агитации и информирования граждан, а именно: период агитации, формы и способы, места проведения агитации и лица, которые вправе ее осуществлять.

Стоит подчеркнуть, что само понятие «агитация» используется в законодательстве Российской Федерации исключительно в сферах правового регулирования выборов и референдумов, а также публичных мероприятий. Применительно к опросу граждан можно говорить об «агитации» с известной долей условности, поскольку на уровне закона агитация не отнесена к сфере проведения опросов.

Вероятно, при отсутствии каких-либо запретов на этот счет, предполагается, что возможна любая агитация во всех формах, ограниченных лишь представлениями об общественном правопорядке и общеправовыми запретами, а также проводимая любыми лицами, в том числе и лицами, проводящими опрос.

Опыт других муниципалитетов и субъектов Федерации показывает, что в большинстве своем используются отсылочные нормы о том, что способы проведения агитации устанавливаются комиссией по проведению опроса[4].

Однако, помимо отсылочных норм встречается запрет проводить агитацию либо только в период проведения опроса[5], либо также и в день, предшествующий опросу, так называемый «день тишины» по аналогии с избирательным законодательством[6].

Ряд нормативных правовых актов упоминают о возможности предоставления организационно-технических возможностей, в частности стендов: «в этих целях на территории опроса могут быть установлены специальные стенды»[7].

Также встречается ограничение агитации в отношении организаторов опроса: «лица, осуществляющие поквартирный (подомовой) обход, не вправе побуждать участников опроса голосовать за какой-либо из вариантов ответа на вопрос опроса либо отказаться от голосования по вопросам опроса»[8].

Более содержательно урегулирован вопрос о проведении агитации в муниципальном образовании «Город Мончегорск Мурманской

[4] П. 5.2 Решения Думы Хасанского района от 17.06.2005 № 246 «О положении „О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории Хасанского муниципального района“» [14] (Приморский край); ст. 13 Решения Думы МО «Г. Полевской» от 29.09.2005 № 52 «Об утверждении положения „О проведении опроса граждан на территории Полевского городского округа“» [15] (Свердловская область).

[5] П. 3.1 Решения Совета депутатов городского округа Домодедово МО от 31.03.2010 № 1-4/276 «Об утверждении положения „О порядке назначения и проведения опроса граждан”» [16] (Московская область); ст. 14 Решения Озерского районного Совета депутатов от 28.10.2014 № 25 «Об опросе граждан в муниципальном образовании „Озерский городской округ”» [17] (Калининградская область); п. 3.2 Решения Саратовской городской Думы от 16.05.2006 № 3-16 «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальном образовании „Город Саратов”» [18] (Саратовская область).

[6] П. 2 ст. 11 Решения Хабаровской городской Думы от 19.04.2005 № 66 «Об утверждении положения „О порядке проведения опроса граждан”» [19]; п. 12.2 Решения Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 22.07.2005 № 122 «Об утверждении порядка назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования городского округа „Город Комсомольск-на-Амуре”» [20] (Хабаровский край); п. 5 ст. 6 Решения Думы муниципального образования Алапаевское от 24.04.2009 № 194 «Об утверждении положения „О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании Алапаевское”» [21] (Свердловская область).

[7] П. 2 ст. 14 Решения Собрания представителей г. Сердобска Сердобского района от 24.05.2012 № 447-56/2 «Об утверждении положения „О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории города Сердобска Сердобского района Пензенской области”» [22] (Пензенская область); – п. 2 ст. 14 Решения Думы Качканарского городского округа от 27.09.2012 № 64 «Об утверждении положения „Об опросе граждан на территории Качканарского городского округа”» [23], п. 2 ст. 14 Решения Думы городского округа Нижняя Салда от 18.03.2010 № 35/2 «Об утверждении положения „О порядке проведения опроса граждан на территории городского округа Нижняя Салда”» [24] (Свердловская область)

[8] П. 5 ст. 12 Решения Совета депутатов МО город Кола от 24.08.2017 № 48/375 «Об утверждении положения „О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования городское поселение Кола Кольского района”» [25] (Мурманская область).

области». Так, в п. 4 ст. 14 Решения Совета депутатов МО город Мончегорск от 15.06.2006 № 59 «Об утверждении положения „О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории города Мончегорска“» (Положение Мончегорска) указаны способы проведения агитации при проведении опроса: через СМИ, путем проведения массовых мероприятий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов (АПМ), в иных установленных законом формах.

Далее устанавливаются требования к АПМ по аналогии с избирательным законодательством. Все АПМ должны содержать выходные данные: наименование и адрес изготовителя, наименование заказчика, а также информацию об их тираже и дате выпуска. Экземпляры АПМ или их копии до начала их распространения должны представляться в комиссию по проведению опроса. Вместе с данными материалами в комиссию должны быть представлены также сведения о месте нахождения изготовителя и заказчика АПМ.

Кроме того, в Положении Мончегорска указывается, что «распространение агитационных печатных материалов с нарушением требований, установленных законом, запрещается».

Однако указанную норму можно назвать фактически неприменимой, «мертвой». Требования к АПМ для опроса (необходимость указания «выходных данных», предварительное представление в комиссию по опросу) по существу устанавливаются только муниципальной нормой, в законе же такие требования отсутствуют.

Вместе с тем, Положение Мончегорска предоставляет право комиссии обратиться в соответствующие правоохранительные и иные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и об изъятии незаконных агитационных печатных материалов. Однако, как это будет реализовываться на практике при наличии указанной выше правовой коллизии, непонятно.

Далее вопрос о месте размещения АПМ, урегулирован также по модели избирательного законодательства: «материалы могут вывешиваться в помещениях, на зданиях, сооружениях или иных объектах с согласия собственников или владельцев указанных объектов. Запрещается вывешивание указанных материалов на памятниках, обелисках и зданиях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в помещениях комиссий по проведению опроса, у входа в них и в помещениях для голосования. Совет города по предложению комиссии своим решением устанавливает на территории каждого участка по проведению опроса специальные места для вывешивания агитационных печатных материалов».

На наш взгляд, создание жестких правил агитации при проведении опроса граждан по аналогии с избирательным законодательством все же является излишним. Выполнение данных требований влечет дополнительные расходы финансовых и иных ресурсов как для лиц, проводящих опрос, так и для простых граждан, которые хотят высказать свою позицию по обсуждаемому вопросу, что не соотносится с консультативным характером данной формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

При проведении опроса в городе Екатеринбурге вопрос агитации был урегулирован Постановлением Избирательной комиссии муниципального образования «Город Екатеринбург» от 25.09.2019 № ОК-1/3 «О порядке осуществления информирования участников опроса при проведении опроса граждан в муниципальном образовании „Город Екатеринбург“», в соответствии с которым осуществлять информирование (агитацию) запретили членам Комиссии и членам опросных групп. По содержанию информирование могло осуществляться в любой форме с тем лишь исключением, что оно не должно было нарушать законодательство, являться злоупотреблением правом и мешать работе комиссии или лиц, проводящих опрос.

Подводя итог рассмотрению вопросов регулирования агитации при проведении опроса граждан в ряде территории, можно отметить следующее.

В большинстве актов указывается, что способы проведения агитации будут урегулированы комиссией по проведению опроса. Также часто встречается запрет по времени проведения агитации, это либо только день опроса,

либо еще и день, предшествующий ему («день тишины»).

Таким образом, используется, по существу, аналогия закона, при этом в муниципальных правовых актах сохраняется понятийный аппарат законодательства о выборах и референдуме вплоть до сплошного воспроизведения норм закона. Однако, как мы уже поняли, сплошное копирование по аналогии с законодательством о выборах и референдуме на уровне муниципальных актов может создавать определенные правовые коллизии.

На наш взгляд, в том, что статья 31 Закона № 131-ФЗ не содержит упоминаний об агитации, присутствуют как положительные, так и отрицательные моменты. Исходя из принципа самостоятельности местного самоуправления, можно предположить, что законодатель предоставляет органам местного самоуправления широкие дискреционные полномочия урегулировать этот вопрос так, как они считают нужным. Однако есть определенные подходы к регулированию тех или иных процессов публичной власти. Так, в законодательстве установлено достаточное количество гарантий, которые направлены на сохранение «чистоты выражения воли», нивелирование какого-либо корыстного влияния на субъект принятия решения, в частности такие гарантии содержатся в избирательном законодательстве. Следовательно, выглядит целесообразным закрепление пределов регулирования вопросов агитации в целях установления гарантий реализации прав граждан при проведении опроса. В частности, считаем возможным применение аналогии закона и запрета на агитацию в день проведения опроса и день, предшествующий дню опроса, а также запрета на агитацию для организаторов опроса. Кроме того, агитация не должна нарушать прав третьих лиц и законодательство, мешать работе комиссии по проведению опроса и лиц, его осуществляющих.

Рассмотрев вопросы круга участников опроса граждан и агитации при его проведении, можно сделать следующий вывод.

Действующие региональные и муниципальные правовые акты предусматривают различные подходы к регулированию указанных вопросов. Обеспечение единых правовых подходов требует разработки модельного закона для субъектов Российской Федерации, в котором были бы закреплены основы проведения опроса граждан. Принятие во всех субъектах Российской Федерации законов о порядке проведения опросов граждан с едиными общеправовыми подходами способствовало бы гармонизации всей нормативной правовой базы, регулирующей проведение опросов граждан в муниципальных образованиях на территории Российской Федерации и устранению существующих пробелов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2005.

2. Щепачев В.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 57–61.

3. Козодубов А.А. Реализация форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 27–31.

4. О назначении опроса граждан в муниципальном образовании «Город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской Городской Думы от 24.09.2019 №43/21 // Официальный сайт Екатеринбургской городской Думы. URL: https://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b7093 (дата обращения: 12.04.2020).

5. Об утверждении положения «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании «Город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 14.02.2006 № 10/19 // Вестник Екатеринбургской городской Думы. 18.02.2006. № 106.

6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Парламентская газета. 15.06.2002. № 110–111.

7. Об утверждении порядка назначения и проведения опроса граждан на территории го-

родского округа Луховицы Московской области: Решение Совета депутатов городского округа Луховицы Московской области от 18.07.2019 № 787/81 // Луховицкий межмуниципальный вестник. 26.07.2019. № 30.

8. Об утверждении положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан»: Решение Каратузского районного Совета депутатов Красноярского края от 20.06.2013 № Р-211 // Знамя труда. 30.07.2013. № 61/1. Спецвыпуск.

9. О порядке назначения и проведения опроса граждан в городском округе с внутригородским делением «Город Махачкала»: Решение Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «Город Махачкала» от 30.06.2016 № 10-9 // Махачкалинские известия. 15.07.2016. № 28.

10. Об утверждении положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан в городе Тынде»: Решение Тындинской городской Думы от 28.06.2012 № 523 // Авангард. 03.07.2012. № 28.

11. Об утверждении положения «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании „Городское поселение г. Осташков“»: Решение Совета депутатов МО «Городское поселение г. Осташков» от 27.08.2014 № 60 // Селигер. 05.09.2014. № 37.

12. Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации» // Бюллетень международных договоров. 2001. № 5. С. 74–78.

13. Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации» // Бюллетень международных договоров. 1997. № 11. С. 53–57.

14. О положении «О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории Хасанского муниципального района»: Решение Думы Хасанского района от 17.06.2005 № 246 // Бюллетень муниципальных правовых актов Хасанского муниципального района. Август, 2005. № 2.

15. Об утверждении положения «О проведении опроса граждан на территории Полевского городского округа»: Решение Думы МО «Г. Полевской» от 29.09.2005 № 52 // Диалог. 11.10.2005. № 82–83.

16. Об утверждении положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан»: Решение Совета депутатов городского округа Домодедово МО от 31.03.2010 № 1-4/276 // Призыв. 0.04.2010. № 122–125.

17. Об опросе граждан в муниципальном образовании «Озерский городской округ»: Решение Озерского районного Совета депутатов от 28.10.2014 № 25 // Знамя труда. 16.12.2014. № 93.

18. О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальном образовании «Город Саратов»: Решение Саратовской городской Думы от 16.05.2006 № 3-16 // Саратовская панорама. 27.05.2006. № 19 (70). Спецвыпуск.

19. Об утверждении положения «О порядке проведения опроса граждан»: Решение Хабаровской городской Думы от 19.04.2005 № 66 // Сборник нормативных актов администрации города Хабаровска и Хабаровской городской Думы. 20.05.2005. № 4.

20. Об утверждении порядка назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования городского округа «Город Комсомольск-на-Амуре»: Решение Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 22.07.2005 № 122 // Дальневосточный Комсомольск. 16.08.2005. № 61.

21. Об утверждении положения «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании „Алапаевское“»: Решение Думы муниципального образования Алапаевское от 24.04.2009 № 194 // Алапаевская искра. 14.05.2009. № 50.

22. Об утверждении положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории города Сердобска Сердобского района Пензенской области»: Решение Собрания представителей г. Сердобска Сердобского района от 24.05.2012 № 447-56/2 // Вестник города Сердобска. 25.05.2012. № 20.

23. Об утверждении положения «Об опросе граждан на территории Качканарского городского округа»: Решение Думы Качканарского городского округа от 27.09.2012 № 64 // Качканарское время. 05.10.2012. № 39.

24. Об утверждении положения «О порядке проведения опроса граждан на территории городского округа Нижняя Салда»: Решение Думы городского округа Нижняя Салда от 18.03.2010

№ 35/2 // Городской вестник – Нижняя Салда. 01.04.2010. № 13.

25. Об утверждении положения «О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования городское поселение Кола Кольского района»: Решение Совета депутатов МО город Кола от 24.08.2017 № 48/375 // Информационный бюллетень «Вестник Колы». 25.08.2017. № 8.

26. О порядке осуществления информирования участников опроса при проведении опроса граждан в муниципальном образовании «Город Екатеринбург»: Постановление Избирательной комиссии муниципального образования «Город Екатеринбург» от 25.09.2019 № ОК-1/3 // Официальный сайт Избирательной комиссии муниципального образования «Город Екатеринбург». URL: http://izkom.ekburg.ru/about/docs/ (дата обращения 14.04.2020).

ON THE ISSUE OF LEGAL REGULATION AND CITIZEN SURVEY PRACTICE AS A FORM OF POPULAR PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENT

V.V. Antoshin
Election Commission
of the city of Ekaterinburg,
Ekaterinburg, Russia

S.V. Astratova
Election Commission
of the city of Ekaterinburg,
Ekaterinburg, Russia

I.V. Zakharov
Administration
of the city of Ekaterinburg,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:
The article analyzes the RF federal legislation, the legislation of the RF constituent entities and the municipal legal acts of municipal entities in the territory of the Russian Federation, which regulate the survey procedure in the context of local government. The specific feature of this article is the authors' own experience, which they share in this work, of such a survey organization, conducted in the city of Ekaterinburg in autumn 2019 on the issue of a religious object location, and of using the citizens' rights to participate in municipal community, as a tool to relieve social tension on urgent problems of popular concern. The authors analyze the current regulatory definition of the pool of survey participants, that is, those who can take part in the given survey, considering, inter alia, the possibility of foreign citizens' participation in the poll. The issues of campaigning regulation during the survey are also considered.

The authors have found that, in essence, the municipal legal acts of municipal entities in the territory of the Russian Federation use the analogy of law, preserve the conceptual framework of legislation on elections and referenda up to the complete reproduction of legal norms when regulating the campaigning issue during the survey. Drawing a conclusion, the authors consider the need to adopt a model law for the constituent entities of the Russian Federation with the aim to establish common legal approaches and to fill gaps, in other words, to harmonize the entire regulatory framework.

KEYWORDS: citizen survey, consultative referendum, local government, campaigning, foreign citizens.

AUTHORS' INFORMATION:
Vadim V. Antoshin, Election Commission of the municipality "City of Ekaterinburg",
Office 118, 24a, Lenin Avenue, Ekaterinburg, 620014, Russia, antoshinvv@mail.ru

Stanislava V. Astratova, Cand. Sci. (Law), Election Commission of the municipality "City of Ekaterinburg",
Office 118, 24a, Lenin Avenue, Ekaterinburg, 620014, Russia, astra.stanislava@gmail.com

Ilya V. Zakharov, Cand. Sci. (Law), Staff of the Administration of the municipality "City of Ekaterinburg",
Office 344, 24a, Lenin Avenue, Ekaterinburg, 620014, Russia, izakharov@yandex.ru

FOR CITATION: Antoshin V.V., Astratova S.V., Zakharov I.V. On the issue of legal regulation and citizen survey practice as a form of popular participation in local government // Municipality: Economics and Management. 2020. № 2 (31). P. 17–29.

REFERENCES

1. Avakyan S.A. Constitutional law of Russia: study course: in 2 v. V. 1. M.: Jurist, 2005. [Avak'yan S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnyy kurs: v 2 t. T. 1. M.: Yurist", 2005.] – (In Rus.)

2. Schepachev V.A. Local government efficiency assessment as a form of public control // Constitutional and municipal law. 2017. No. 2. Pp. 57–61. [Shchepachev V.A. Otsenka effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya kak forma obshchestvennogo kontrolya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2017. № 2. S. 57–61.] – (In Rus.)

3. Kozodubov A.A. The implementation of direct democracy forms in local government // State power and local government. 2019. No. 6. Pp. 27–31. [Kozodubov A.A. Realizatsiya form neposredstvennoy demokratii pri osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2019. № 6. S. 27–31.] – (In Rus.)

4. On setting a survey of citizens in the municipality of the "city of Ekaterinburg": Resolution of the Ekaterinburg City Duma of 24.09.2019 No. 43/21 // Official website of the Ekaterinburg City Duma. URL: https://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b7093 (date of reference: 12.04.2020). [O naznachenii oprosa grazhdan v munitsipal'nom obrazovanii «Gorod Ekaterinburg»: Reshenie Ekaterinburgskoy Gorodskoy Dumy ot 24.09.2019 №43/21 // Ofitsial'nyy sayt Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy. URL: https://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b7093 (data obrashcheniya: 12.04.2020).] – (In Rus.)

5. On approval of the Regulation "On the procedure of conducting a survey of citizens in the municipality of "the city of Ekaterinburg": Resolution of the Ekaterinburg City Duma of 02.14.2006 No. 10/19 // Bulletin of the Ekaterinburg City Duma. 18.02.2006. No. 106. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke provedeniya oprosa grazhdan v munitsipal'nom obrazovanii «Gorod Ekaterinburg»: Reshenie Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy ot 14.02.2006 № 10/19 // Vestnik Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy. 18.02.2006. № 106.] – (In Rus.)

6. On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation: Federal Law of 12.06.2002 No. 67-FL // Parliamentary newspaper. 15.06.2002. No. 110–111. [Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 12.06.2002 № 67-FZ // Parlamentskaya gazeta. 15.06.2002. № 110–111.] – (In Rus.)

7. On approval of the Procedure of setting and conducting a survey of citizens in the territory of the Lukhovitsy urban district of the Moscow region: Resolution of the Council of Deputies of the Lukhovitsy urban district of the Moscow region of 18.07.2019 No. 787/81 // Lukhovitsky inter-municipal bulletin. 26.07.2019. No. 30. [Ob utverzhdenii poryadka naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan na territorii gorodskogo okruga Lukhovitsy Moskovskoy oblasti: Reshenie Soveta deputatov gorodskogo okruga Lukhovitsy Moskovskoy oblasti ot 18.07.2019 № 787/81 // Lukhovitskiy mezhmunitsipal'nyy vestnik. 26.07.2019. № 30.] – (In Rus.)

8. On approval of the Regulation on the procedure for setting and conducting a survey of citizens: Resolution of the Karatuzsky District Council of Deputies of the Krasnoyarsk territory of 20.06.2013 No. R-211 // Znamya truda. 30.07.2013. No. 61/1. Special issue. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan»: Reshenie Karatuzskogo rayonnogo Soveta deputatov

Krasnoyarskogo kraya ot 20.06.2013 № R-211 // Znamya truda. 30.07.2013. № 61/1. Spetsvypusk.] – (In Rus.)

9. On the Procedure of setting and conducting a survey of citizens in the urban district with the intra-urban division "the city of Makhachkala": Resolution of the Meeting of Deputies of the urban district with the intra-urban division "the city of Makhachkala" of 30.06.2016 No. 10-9 // Makhachkalinskie Izvestia. 15.07.2016. No. 28. [O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan v gorodskom okruge s vnutrigorodskim deleniem «Gorod Makhachkala»: Reshenie Sobraniya deputatov gorodskogo okruga s vnutrigorodskim deleniem «Gorod Makhachkala» ot 30.06.2016 № 10-9 // Makhachkalinskie izvestiya. 15.07.2016. № 28.] – (In Rus.)

10. On approval of the Regulation "On the procedure for setting and conducting a survey of citizens in the town of Tynda": Resolution of the Tynda City Duma of 28.06.2012 No. 523 // Avangard. 03.07.2012. No. 28. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan v gorode Tynde»: Reshenie Tyndinskoy gorodskoy Dumy ot 28.06.2012 № 523 // Avangard. 03.07.2012. № 28.] – (In Rus.)

11. On approval of the Regulation on the procedure of conducting a survey of citizens in the municipality of "the urban settlement of Ostashkov": Resolution of the Council of Deputies of the municipal entity of "the urban settlement of Ostashkov" of 27.08.2014 No. 60 // Seliger. 05.09.2014. No. 37. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke provedeniya oprosa grazhdan v munitsipal'nom obrazovanii „Gorodskoe poselenie g. Ostashkov"»: Reshenie Soveta deputatov MO «Gorodskoe poselenie g. Ostashkov» ot 27.08.2014 № 60 // Seliger. 05.09.2014. № 37.] – (In Rus.)

12. The agreement between the Russian Federation and the Kyrgyz Republic on the legal status of the citizens of the Russian Federation permanently residing in the territory of the Kyrgyz Republic and the citizens of the Kyrgyz Republic permanently residing in the territory of the Russian Federation // Bulletin of international treaties. 2001. No. 5. Pp. 74–78. [Dogovor mezhdu Rossiyskoy Federatsiey i Kirgizskoy Respublikoy o pravovom statuse grazhdan Rossiyskoy Federatsii, postoyanno prozhivayushchikh na territorii Kirgizskoy Respubliki, i grazhdan Kirgizskoy Respubliki, postoyanno prozhivayushchikh na territorii Rossiyskoy Federatsii» // Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov. 2001. № 5. S. 74–78.] – (In Rus.)

13. The agreement between the Russian Federation and Turkmenistan on the legal status of the citizens of the Russian Federation permanently residing in the territory of Turkmenistan, and the citizens of Turkmenistan permanently residing in the territory of the Russian Federation // Bulletin of international treaties. 1997. No. 11. Pp. 53–57. [Dogovor mezhdu Rossiyskoy Federatsiey i Turkmenistanom o pravovom statuse grazhdan Rossiyskoy Federatsii, postoyanno prozhivayushchikh na territorii Turkmenistana, i grazhdan Turkmenistana, postoyanno prozhivayushchikh na territorii Rossiyskoy Federatsii» // Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov. 1997. № 11. S. 53–57.] – (In Rus.)

14. On the Regulation on the procedure for setting and conducting a survey of citizens in the territory of the Khasansky municipal district: Resolution of the Duma of the Khasansky district of 17.06.2005 No. 246 // Bulletin of municipal legal acts of the Khasansky municipal district. August 2005. No. 2. [O polozhenii «O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan na territorii Khasanskogo munitsipal'nogo rayona»: Reshenie Dumy Khasanskogo rayona ot 17.06.2005 № 246 // Byulleten' munitsipal'nykh pravovykh aktov Khasanskogo munitsipal'nogo rayona. Avgust, 2005. № 2.] – (In Rus.)

15. On approval of the Regulation "On conducting a survey of citizens in the territory of the Polevskoy urban district: Resolution of the Duma of the municipal entity of "the town of Polevskoy" of 29.09.2005, No. 52 // Dialogue. 11.10.2005. No. 82–83. [Ob utverzhdenii polozheniya «O provedenii oprosa grazhdan na territorii Polevskogo gorodskogo okruga»: Reshenie Dumy MO «G. Polevskoy» ot 29.09.2005 № 52 // Dialog. 11.10.2005. № 82–83.] – (In Rus.)

16. On approval of the Regulation on the procedure of setting and conducting a survey of citizens: Resolution of the Council of Deputies of the Domodedovo Municipal District of 31.03.2010 No. 1-4/276 // Prizyv. 10.04.2010. No. 122–125. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan»: Reshenie Soveta deputatov gorodskogo okruga Domodedovo MO ot 31.03.2010 № 1-4/276 // Prizyv. 10.04.2010. № 122–125.] – (In Rus.)

17. On the survey of citizens in the municipality "Ozersk urban district: Resolution of the Ozersk district Council of Deputies of 28.10.2014 No. 25 // Znamya truda. 16.12.2014. No. 93. [Ob oprose grazhdan v munitsipal'nom obrazo-

vanii «Ozerskiy gorodskoy okrug»: Reshenie Ozerskogo rayonnogo Soveta deputatov ot 28.10.2014 № 25 // Znamya truda. 16.12.2014. № 93.] – (In Rus.)

18. On the Procedure of setting and conducting a survey of citizens in the municipality of "the city of Saratov": Resolution of the Saratov City Council of 16.05.2006 No. 3-16 // Saratovskaya panorama. 27.05.2006. No. 19 (70). Special issue. [O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan v munitsipal'nom obrazovanii «Gorod Saratov»: Reshenie Saratovskoy gorodskoy Dumy ot 16.05.2006 № 3-16 // Saratovskaya panorama. 27.05.2006. № 19 (70). Spetsvypusk.] – (In Rus.)

19. On approval of the Regulation of setting and conducting a survey of citizens: Resolution of the Khabarovsk City Duma of 19.04.2005 No. 66 // Collection of regulatory acts of the administration of the city of Khabarovsk and the Khabarovsk City Duma. 20.05.2005. No. 4. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke provedeniya oprosa grazhdan»: Reshenie Khabarovskoy gorodskoy Dumy ot 19.04.2005 № 66 // Sbornik normativnykh aktov administratsii goroda Khabarovska i Khabarovskoy gorodskoy Dumy. 20.05.2005. № 4.] – (In Rus.)

20. On approval of the Procedure of setting and conducting a survey of citizens in the territory of the municipal unit of the municipal district of "the city of Komsomolsk-on-Amur": Resolution of the Komsomolsk-on-Amur City Duma of 22.07.2005 No. 122 // Dalnevostochnyi Komsomolsk. 16.08.2005. No. 61. [Ob utverzhdenii poryadka naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan na territorii munitsipal'nogo obrazovaniya gorodskogo okruga «Gorod Komsomol'sk-na-Amure»: Reshenie Komsomol'skoy-na-Amure gorodskoy Dumy ot 22.07.2005 № 122 // Dal'nevostochnyy Komsomol'sk". 16.08.2005. № 61.] – (In Rus.)

21. On approval of the Regulation on the procedure of conducting a survey of citizens in the "Alapaevskoe" municipal unit: Resolution of the Duma of the Alapaevskoe municipal unit of 24.04.2009 No. 194 // Alapaevskaya iskra. 14.05.2009. No. 50. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke provedeniya oprosa grazhdan v munitsipal'nom obrazovanii „Alapaevskoe"»: Reshenie Dumy munitsipal'nogo obrazovaniya Alapaevskoe ot 24.04.2009 № 194 // Alapaevskaya iskra. 14.05.2009. № 50.] – (In Rus.)

22. On approval of the Regulation on the procedure of setting and conducting a survey of citizens in the territory of the city of Serdobsk, Serdobsky district of the Penza region: Resolution of the Meeting of representatives of the city of Serdobsk in the Serdobsky district of 24.05.2012 No. 447-56/2 // Bulletin of the city of Serdobsk. 25.05.2012. No. 20. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan na territorii goroda Serdobska Serdobskogo rayona Penzenskoy oblasti»: Reshenie Sobraniya predstaviteley g. Serdobska Serdobskogo rayona ot 24.05.2012 № 447-56/2 // Vestnik goroda Serdobska. 25.05.2012. № 20.] – (In Rus.)

23. On approval of the Regulation on the survey of citizens in the territory of the Kachkanar municipal district: Resolution of the Duma of the Kachkanar municipal district of 27.09.2012 No. 64 // Kachkanarskoe vremya. 05.10.2012. No. 39. [Ob utverzhdenii polozheniya «Ob oprose grazhdan na territorii Kachkanarskogo gorodskogo okruga»: Reshenie Dumy Kachkanarskogo gorodskogo okruga ot 27.09.2012 № 64 // Kachkanarskoe vremya. 05.10.2012. № 39.] – (In Rus.)

24. On approval of the Regulation on the procedure of conducting a survey of citizens in the territory of the urban district of Nizhnyaya Salda: Resolution of the Duma of the urban district of Nizhnyaya Salda of 18.03.2010 No. 35/2 // City Bulletin - Nizhnyaya Salda. 01.04.2010. No. 13. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke provedeniya oprosa grazhdan na territorii gorodskogo okruga Nizhnyaya Salda»: Reshenie Dumy gorodskogo okruga Nizhnyaya Salda ot 18.03.2010 № 35/2 // Gorodskoy vestnik – Nizhnyaya Salda. 01.04.2010. № 13.] – (In Rus.)

25. On approval of the Regulation on the procedure of setting and conducting a survey of citizens in the territory of a municipality "the municipal settlement of Kola" of the Kola district: Resolution of the Council of Deputies the municipal settlement of Kola of 24.08.2017 No. 48/375 // The "Bulletin of Kola" newsletter. 25.08.2017. No. 8. [Ob utverzhdenii polozheniya «O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan na territorii munitsipal'nogo obrazovaniya gorodskoe poselenie Kola Kol'skogo rayona»: Reshenie Soveta deputatov MO gorod Kola ot 24.08.2017 № 48/375 // Informatsionnyy byulleten' «Vestnik Koly». 25.08.2017. № 8.] – (In Rus.)

26. On the Procedure of informing survey participants when conducting a survey of citizens in the municipality of "the city of Ekaterinburg": Resolution of the Election Commis-

sion of the municipality of “the city of Ekaterinburg” of 25.09.2019 No. OK-1/3 // Official website of the Election Commission of the municipality of “the city of Ekaterinburg”. URL: http://izkom.ekburg.ru/about/docs/ (date of access 14.04.2020). [O poryadke osushchestvleniya informirovaniya uchastnikov oprosa pri provedenii oprosa grazhdan v munitsipal’nom obrazovanii «Gorod Ekaterinburg»: Postanovlenie Izbiratel’noy komissii munitsipal’nogo obrazovaniya «Gorod Ekaterinburg» ot 25.09.2019 № OK-1/3 // Ofitsial’nyy sayt Izbiratel’noy komissii munitsipal’nogo obrazovaniya «Gorod Ekaterinburg». URL: http://izkom.ekburg.ru/about/docs/ (data obrashcheniya 14.04.2020).] – (In Rus.)