Министерство культуры и архивов Иркутской области
ГБУК «Иркутская областная государственная универсальная научная библиотека им. И. И. Молчанова-Сибирского»

О проведении опроса населения сельских поселений Иркутской области при принятии решения о реорганизации или ликвидации сельских библиотек

Методическая консультация

Иркутск, 2018

78.34
О-11

О проведении опроса населения сельских поселений Иркутской области при принятии решения о реорганизации или ликвидации сельских библиотек : метод. консультация / Иркут. обл. гос. универс. науч. б-ка им. И. И. Молчанова-Сибирского ; сост. О. В. Якимова, Н. В. Савинская. – Иркутск : ИОГУНБ, 2018. – 9 с.

Данные методические рекомендации составлены в помощь учредителям и руководителям общедоступных библиотек при принятии решения о реорганизации или ликвидации библиотеки в сельском поселении в соответствии с статьей 23 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле».

© Иркутская областная государственная
универсальная научная библиотека
им. И. И. Молчанова-Сибирского, 2018

Реорганизация и ликвидация сельской библиотеки. Правовой аспект

Данные методические рекомендации разработаны с целью реализации статьи 23 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» (с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 3 июня 2015 г. № 151-ФЗ «О внесении изменения в статью 23 Федерального закона “О библиотечном деле”») и разъяснения правил проведения опроса населения сельских поселений.

Статья 23 Федерального закона № 78-ФЗ информирует о том, что решение о реорганизации или ликвидации муниципальной библиотеки, расположенной в сельском поселении, может быть принято только с учетом результатов опроса населения данного сельского поселения.

В целях исполнения вышеуказанного правового акта необходимо понять, что можно считать **«сельским поселением» (1)** и какое учреждение является **библиотекой (2)**.

1. В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) под сельским поселением понимается один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.
2. На основании статьи 1 Федерального закона № 78-ФЗ библиотекой является организация или структурное подразделение организации, располагающее организованным фондом документов и предоставляющее их во временное пользование физическим и юридическим лицам.

Таким образом, правоотношения, регламентируемые статьей 23 Федерального закона № 78-ФЗ, распространяются **на библиотеки, расположенные в сельской местности, которые являются самостоятельными юридическими лицами либо входят в состав культурно-досуговых учреждений,** централизованных библиотечных систем или межпоселенческой библиотеки.

В соответствии с частью 4 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы организации библиотечного обслуживания населения, комплектования и обеспечения сохранности библиотечных фондов библиотек на территории сельского поселения решаются органами местного самоуправления соответствующего муниципального района и являются вопросами местного значения муниципального района.

В случае реорганизации или ликвидации библиотеки органы местного самоуправления должны провести опрос населения. 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 2015 г. Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 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”» были внесены изменения в часть 4 статьи 31 Федерального закона № 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.

При организации и проведении опроса населения в муниципальном образовании необходимо опираться на Закон Иркутской области № 7-ОЗ «Об основах назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 7-ОЗ), который вступил в силу с 15 марта 2016 г. С этого момента муниципальные образования Иркутской области должны привести свои нормативные правовые акты в соответствие с данным Законом.

Назначение и проведение местного опроса осуществляются в порядке, определенном уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с Законом Иркутской области № 7-ОЗ.

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;
- количество 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 или депутатов муниципального образования 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 содержащимся в нем сведениям;

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

В местном опросе имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. В ходе местного опроса гражданин обладает одним голосом, которым он вправе воспользоваться только лично.

Участие в местном опросе является свободным и добровольным, контроль за волеизъявлением жителей не допускается.

Процедура проведения местного опроса должна обеспечивать возможность проверки и учета его результатов.

Вопросы местного опроса и альтернативные варианты ответов на них должны быть сформулированы четко и ясно, не допуская множественного толкования.

Вопрос местного опроса должен быть сформулирован таким образом, чтобы участник местного опроса мог выбрать только один из предлагаемых вариантов ответа. Не допускается проведение местного опроса по вопросу, предусматривающему более пяти вариантов ответа.

В случае вынесения на местный опрос вопроса, затрагивающего интересы всех жителей муниципального образования, территорией местного опроса является территория муниципального образования.

В случае вынесения на местный опрос вопроса, затрагивающего интересы части жителей муниципального образования, территорией местного опроса является часть территории муниципального образования (населенные пункты, населенный пункт или часть населенного пункта), что должно быть закреплено решением представительного органа муниципального образования о назначении местного опроса. При проведении местного опроса по инициативе органов местного самоуправления финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением местного опроса, осуществляется за счет средств местного бюджета.

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 проводиться 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), выносимого на местный опрос, устанавливается в решении о назначении местного опроса, которое подлежит официальному опубликованию, 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 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 проводиться:

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

- на части территории муниципального образования, если вопрос затрагивает интересы части жителей муниципального образования (населенный пункт, несколько населенных пунктов, внутригородской район городского поселения, 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 участникам местного опроса предъявляются такие же требования, как и к избирателям (гражданство РФ, возраст с 18 лет, ненахождение в местах лишения свободы).

4. Инициатива проведения местного опроса

Инициатива проведения местного опроса принадлежит представительному органу муниципального образования или главе муниципального образования (по вопросам местного значения).

При этом глава муниципального образования реализует 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 нормативным правовым актом, но не более чем 1 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательных правом); 2) группы депутатов представительного органа муниципального образования (количество определяется муниципальным нормативным правовым 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 6 тыс. участников местного опроса, то образуются участки местного опроса. Если проживает менее 6 тыс. 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

При проведении местного опроса по инициативе органов местного самоуправления подготовку и проведение местного опроса на всей территории местного муниципального образования осуществляет комиссия местного опроса.

Кроме этого, в случае образования участков местного опроса создаются участковые комиссии местного опроса.

Порядок формирования и полномочий указанных комиссий устанавливается Законом Иркутской области № 7-ОЗ 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.

8.1. 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 с 8.00 до 20.00 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.

8.2. 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 проводиться в течение нескольких 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 10.00 до 20.00 часов по местному времени; 3) поквартирный (подомовой) обход по месту работы (службы), учебы и в иных местах в рабочие дни с 10.00 до 18.00 часов по местному времени.

В рамках данной формы осуществляется открытое поименное голосование по опросным листам. Один опросный лист может иметь несколько строк для голосования и использоваться для голосования нескольких участников местного опроса. Поквартирный (подомовой) обход проводится: 1) членами комиссии местного опроса 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, подтверждающие наличие у участника местного опроса права на участие в местном опросе, заполняются лицами, осуществляющими поквартирный (подомовой) обход. Сведения о выборе одного из вариантов ответа на вопрос местного опроса,

дате голосования, а также подпись производятся 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).

8.3. Опросное собрание

Это открытое голосование участников местного опроса в помещении для голосования. Оно проводится в течение 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.

9. 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 одной четвертой части 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.