

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 352.075.31

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-3-12-17

СХОД ГРАЖДАН КАК ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

БЫКОВА Анастасия Геннадьевна*

✉ anastasyigen@yandex.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

Аннотация. В статье проводится анализ правовой природы института муниципального права – схода граждан. С позиции теоретической юриспруденции автор анализирует признаки схода граждан: нормативность, содержание, принципы, предмет правового регулирования, субъектный состав (участников и организаторов схода граждан), функции. На основе анализа муниципальных правовых актов проведена классификация сходов граждан, а также выявлены проблемы правового регулирования схода граждан.

Ключевые слова: глава муниципального образования, сход граждан, местное самоуправление, форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, представительный орган муниципального образования, институт муниципального права.

The Citizens' Assembly as an Institute of Municipal Law

Bykova Anastasiya G.**

✉ anastasyigen@yandex.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article analyzes the legal nature of the institute of municipal law – the assembly of citizens. From the position of theoretical jurisprudence, the Author analyzes the features of citizens' assembly: normativity, content, principles, subject of legal regulation, subject composition (participants and organizers of citizens' assembly), functions. Based on the analysis of municipal legal acts, a classification of citizens' assemblies is carried out, as well as problems of the legal regulation of citizens' assemblies.

Keywords: the head of the municipal formation, the citizens' assembly, local self-government, the form of direct implementation of local self-government by the population, the representative body of the municipal entity, the institute of municipal law.

В муниципальном праве вслед за общей теорией права выделяют институты муниципального права [1, с. 119; 3, с. 417; 4, с. 397]. В муниципальном праве авторы учебной и (или) научной литературы не характеризуют тот или иной ин-

ститут отрасли [2, 5]. Поэтому в муниципальном праве, как и в других отраслях, складывается обычай именования того или иного органа, мероприятия, меры и т. д. правовым институтом [6, с. 218]. Целью настоящей статьи стала по-

* Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Омской юридической академии, доктор исторических наук, доцент.

** Head of the Department of Constitutional and Municipal Law at Omsk Law Academy, Doctor of Historical Sciences, Docent.

пытка выявления признаков схода граждан как института муниципального права с позиций теоретической юриспруденции.

В общей теории права под правовым институтом принято понимать совокупность правовых норм, регулирующих определенные виды (группы, роды) общественных отношений. Традиционно в юридической литературе первым признаком правового института называется его нормативность. Институт права содержит комплекс правовых норм, самостоятельно оказывающих правовое воздействие на определенную группу общественных отношений.

Сходы граждан являются формой прямого осуществления муниципальной власти. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон) закрепил два вида сходов граждан. Это сход граждан, осуществляющий в малочисленных поселениях полномочия представительного органа муниципального образования (ст. 25), и сход граждан, на котором непосредственно населением поселения или населенного пункта решаются отдельные вопросы местного значения (ст. 25.1).

Закон устанавливает два способа правового регулирования схода граждан. Если сход граждан осуществляет полномочия представительного органа, то в соответствии с ч. 3 ст. 34 Закона порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности органов определяются уставом муниципального образования¹ в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Если сход граждан выступает в роли собрания² или предназначен решать отдельные вопросы³, то порядок формирования, проведения и принятия решений, правомочность состава регулируются уставом муниципального

образования и муниципальным правовым актом (далее – Положение о сходе).

Закон не конкретизирует вид поселения, в котором может формироваться сход, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования. Исходя из этого, в положениях о сходах урегулированы сходы граждан в сельских и городских поселениях, городских округах⁴ [9]. Возможность существования схода граждан в городских округах до 3 апреля 2017 г. вытекала из определения городского округа, закрепленного в ч. 1 ст. 2 Закона. Думается, что в нынешнем правовом поле муниципальные образования должны привести в соответствие Положение о сходе ч. 1 ст. 2 Закона и прекратить практику существования сходов граждан в городских округах.

Правом участия в работе схода обладают граждане Российской Федерации независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, социального, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, политических и иных взглядов, рода и характера занятий, времени проживания в данной местности. По общему правилу участвовать в работе схода граждан могут дееспособные граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет. Положением о сходе может быть предоставлено право участвовать в работе схода гражданам, достигшим 16-летнего возраста⁵.

Граждане участвуют в сходе непосредственно, их участие является свободным. Никто не вправе принуждать их к участию в сходе или ограничивать свободу их волеизъявления. Каждый участник схода имеет один голос. В соответствии с Положением о сходе в нем могут участвовать граждане, не являющиеся жителями поселения. Граждане, имеющие недвижимую собственность или арендующие ее на территории муниципального образования, имеют право

¹ Устав муницип. образования «Город Иннополис» Верхнеуслон. муницип. р-на Респ. Татарстан : принят решением схода граждан муницип. образования «Город Иннополис» Верхнеуслон. муницип. р-на Респ. Татарстан от 20 февр. 2015 г. № 17. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Положения о сходах граждан и старостах в городском поселении Рязановский : решение Совета депутатов гор. поселения Рязановский Моск. обл. от 10 авг. 2006 г. № 5/8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении Положения о сходе граждан в муницип. образовании Чкаловский сельсовет Асекеевского р-на Оренбург. обл. : решение Совета депутатов муницип. образования Чкаловский сельсовет от 22 июля 2011 г. № 69. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Об утверждении Положения «О порядке подготовки и проведения схода граждан по вопросу отнесения территории населенного пункта, входящего в Горноуральский городской округ, к территории другого муниципального образования» : решение Думы Горноурал. гор. окр. от 26 апр. 2006 г. № 28/7. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Об утверждении Положения о сходах граждан и старостах в сельском поселении Липицкое : решение Совета депутатов сельского поселения Липицкое Моск. обл. от 8 апр. 2010 г. № 4/9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

участвовать в сходе и обладают на сходе правом совещательного голоса⁶.

В поселениях, насчитывающих не более 100 избирателей, сход граждан является основным инструментом народовластия, он заменяет и местный референдум, и представительный орган муниципального образования, который в указанном случае не формируется. В поселениях, насчитывающих более 100 и не более 300 избирателей, возможно закрепление в уставе поселения одного из вариантов: избрание на муниципальных выборах представительного органа поселения или осуществление его полномочий сходом граждан. Если численность избирателей в поселении превышает 300 человек, назначение выборов депутатов представительного органа поселения обязательно. Сход граждан созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в полгода, в некоторых случаях не реже одного (двух) раз в год.

Закон и Положение о сходе урегулировали общую последовательность процедурных действий по организации и проведению схода граждан. Она включает в себя: 1) выдвижение инициативы граждан о проведении схода и сбор подписей в поддержку его проведения; 2) принятие решения главы муниципального образования о проведении схода граждан; 3) организацию и проведение схода граждан.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Положением о сходе может быть расширен круг субъектов, имеющих право на выступление с инициативой проведения схода. Например, с инициативой о созыве схода граждан могут выходить депутаты представительных органов местного самоуправления, должностные лица администрации, правоохранительные органы, руководители предприятий, учреждений и организаций, староста, органы государственной власти, федеральные органы государственной власти⁷.

Требование проведения схода граждан по инициативе жителей населенного пункта должно быть оформлено в виде подписных листов, в которых должны быть указаны: вопрос, выносимый на сход граждан; предлагаемые спо-

ки проведения схода граждан; фамилия, имя, отчество, дата рождения; серия и номер паспорта или заменяющего его документа каждого гражданина, поддерживающего инициативу о созыве схода граждан, адрес места жительства; его подпись и дата внесения подписи. При условии соблюдения порядка выдвижения инициативы проведения схода сход является обязательным. Решение о проведении схода граждан должно быть принято главой муниципального образования в десятидневный срок с момента поступления всех необходимых документов. В случае непринятия решения в установленный срок решение о проведении схода может быть принято судом.

В постановлении главы муниципального образования о проведении схода граждан указываются: вопрос, выносимый на сход граждан; информация о времени и месте проведения схода граждан; сведения об организаторе схода – структурном подразделении органа муниципального образования. Структурное подразделение органа муниципального образования, ответственное за подготовку и проведение схода граждан, на основании постановления главы муниципального образования о проведении схода граждан составляет списки граждан, имеющих право на участие в сходе граждан; готовит информационные материалы к сходу граждан; оповещает население муниципального образования в средствах массовой информации и иными способами о сходе граждан. Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования обязан предоставить помещения для проведения схода граждан.

Перед открытием схода граждан секретарем схода проводится регистрация его участников с указанием фамилии, имени, отчества, года рождения, места жительства. На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан. Сход граждан избирает председательствующего на сходе, секретаря и счетную комиссию. Вопросы в повестку дня схода граждан могут вноситься главой поселения, гражданами, имеющими право на участие в сходе граждан. В повестку дня в обязательном порядке включаются вопросы, внесенные инициаторами созы-

⁶ Об утверждении Положения о сходе граждан в Нижнетуринском гор. окр. : решение территор. Думы муницип. образования «Нижнетуринский район» от 28 дек. 2005 г. № 212. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Об утверждении Положения «О порядке подготовки и проведения схода граждан на территории муниципального образования «Город Елабуга» : решение Елабуж. гор. совета от 17 дек. 2012 г. № 130. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ва схода граждан. Указанные вопросы рассматриваются в первоочередном порядке. Решение о включении в повестку дня схода граждан иных вопросов считается принятым, если за него проголосовало не менее половины граждан, присутствующих на сходе⁸.

Сход граждан открывается главой муниципального образования или иным лицом, председательствующим на сходе. Председательствующий на сходе граждан организует проведение схода граждан, поддерживает порядок, координирует работу счетной комиссии, предоставляет слово для выступления по обсуждаемым вопросам, обеспечивает установленный порядок голосования. На сходе граждан ведется протокол. На сход могут приглашаться руководители предприятий, учреждений, организаций, расположенных на соответствующей территории, представители печати и других средств массовой информации.

Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. При отсутствии кворума главой городского округа объявляется дата проведения нового схода граждан. Исключение вопросов, внесенных в повестку дня, при назначении нового схода граждан в этом случае не допускается.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию) и оформляются согласно требованиям для муниципальных правовых актов.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о многочисленных фактах нарушений законодательства в указанной сфере. Например, прокуратурой Республики Татарстан в Рыбно-Слободском районе Республики Та-

тарстан при сходе граждан не было проведено голосование граждан по рассматриваемому вопросу, не указаны дата и место проведения схода, общее число проживающих граждан, число граждан, обладающих избирательным правом, число присутствующих, повестка дня, краткое содержание выступлений⁹.

Положение о сходе может устанавливать и особенности подготовки, проведения и принятия решений схода граждан по отдельным вопросам. Первый сход граждан во вновь образованном поселении организуется по поручению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации главой администрации района или избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Представитель высшего должностного лица субъекта Российской Федерации или избирательной комиссии обеспечивает решение финансовых и организационных вопросов по проведению первого схода граждан. Представитель высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (избирательной комиссии) оповещает жителей поселения о дате, месте и времени проведения первого схода граждан и о повестке дня в письменном виде. Представитель высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (избирательной комиссии) открывает первый сход граждан. Проект устава поселения может вноситься на рассмотрение схода граждан инициативной группой граждан в количестве не менее 3 человек. Устав, постановления о внесении в него изменений и дополнений принимаются сходом граждан открытым голосованием, большинством голосов не менее двух третей от установленной численности жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Решения, принятые на сходе граждан, оформляются в виде правовых актов и являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов городского округа, имеют прямое действие и применяются на всей территории городского округа. Решение, принятое на сходе граждан, может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на сходе граждан либо признано недействительным в судебном порядке¹⁰.

⁸ *Положение* о сходе граждан сельского поселения «Село Алгазя» Тугуро-Чумиканского муницип. р-на Хабаров. края : решение схода граждан сел. поселения «Село Алгазя» от 21 апр. 2005 г. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ *Информ.* письмо прокуратуры Респ. Татарстан от 30 дек. 2011 г. № 21-10-11. URL: <http://tatarstan.regnews.org/docs/rq/8m.htm>

¹⁰ *Об утверждении* Положения о сходе граждан в Верхнесалдин. гор. окр. : решение Думы Верхнесалдин. гор. окр. от 24 мая 2007 г. № 31. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Закон урегулировал следующие полномочия схода граждан:

1) в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущего отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района);

2) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения;

3) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет более 100 человек, по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий;

4) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан;

5) в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления;

6) в поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения.

Если сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, то в круг его полномочий входят и полномочия, находящиеся в исключительной компетенции представительного органа, перечисленные в чч. 10–11 ст. 35 Закона.

Устав муниципального образования и Положение о сходе могут устанавливать и иные полномочия схода. Например, избрание органа территориального общественного самоуправления и принятие положения о нем; рассмотрение программы деятельности органа территориального общественного самоуправления и отчета о его работе; заслушивание информации о проведенной работе за отчетный период представительным органом муниципального образования, муниципальными исполнительно-распорядительными органами, должностными лицами предприятий, учреждений и организаций; обсуждение проектов решений и вынесение на обсуждение документов, подлежащих принятию представительным органом муниципального образования, рассмотрение проектов законов, выдвинутых на всенародное обсуждение; внесение предложений по членам избирательных комиссий; проведение благоустроительных работ в населенных пунктах, памятных местах, на кладбищах, обустройство остановок общественного транспорта, контроль за коммунально-бытовым, культурным и торговым обслуживанием населения, организация досуга граждан, охрана природы, развитие личного подсобного хозяйства; определение порядка и мест пастбы скота, мер ответственности за нарушение норм, установленных сходом; вопросы, касающиеся воспитания подрастающего поколения, соблюдение правопорядка, оказание помощи сиротам, пенсионерам, инвалидам, многодетным семьям, больным и одиноким односельчанам; обсуждение предложений по изменениям границ, наименованию и переименованию населенных пунктов, улиц; решение других вопросов¹¹.

Таким образом, под сходом граждан можно понимать институт муниципального права, регулирующий общественные отношения, возникающие в ходе реализации права населения на местное самоуправление.

Список литературы

1. Алексеев С. С. Структура советского права. М. : Юрид. лит., 1975. 263 с.
2. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. для бакалавров / Л. П. Волкова [и др.]. 2-е изд. М. : Дашков и К ; Ай Пи Эр Медиа, 2016. 424 с.
3. Рассолов М. М. Теория государства и права : учеб. для акад. бакалавриата. М. : Юрайт, 2016. 481 с.
4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2004. 512 с.
5. Упоров И. В., Старков О. В. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. для студ. вузов, обучающихся по напр. подготовки «Юриспруденция». М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 519 с.

¹¹ Об утверждении Положения о порядке проведения собраний (сходов) граждан : решение Совета депутатов муницип. образования «Зюинское» от 17 авг. 2011 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. Филимонов В. Д., Филимонов О. В. Институт права. Институт уголовного права. Институт уголовно-исполнительного права. М. : Юриспруденция, 2014. 252 с.

References

1. Alekseev S. S. *Struktura sovetskogo prava* [Structure of the Soviet Law]. Moscow, Yuridicheskaya Literature Publ., 1975. 263 p.
2. Volkova L. P. *Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Municipal Law of the Russian Federation]. 2nd ed. Moscow, Dashkov i K Publ., Ai Pi Er Media Publ., 2016. 424 p.
3. Rassolov M. M. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, Yurait Publ., 2016. 481 p.
4. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. (Eds.). *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. 2nd ed. Moscow, Yurist Publ., 2004. 512 p.
5. Uporov I. V., Starkov O. V. *Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Municipal Law of the Russian Federation]. Moscow, YuNITI-DANA Publ., 2015. 519 p.
6. Filimonov V. D., Filimonov O. V. *Institut prava. Institut ugovnogo prava. Institut ugovno-ispolnitel'nogo prava* [Institute of Law. Institute of Criminal Law. Institute of Criminal-Executive Law]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2014. 252 p.