

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования «Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
Институт открытого и дистанционного образования  
Кафедра «Управление и право»  
Направление подготовки «Юриспруденция»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой,  
к.ю.н., доцент  
\_\_\_\_\_ Н.Г. Деменкова  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

Актуальные проблемы правового регулирования деятельности  
представительного органа местного самоуправления

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ЮУрГУ – 40.03.01. 2018. 568. ВКР

Руководитель,  
старший преподаватель  
\_\_\_\_\_ Н.М. Гладких  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

Автор работы  
студент группы ДО-548  
\_\_\_\_\_ А.Е. Щапин  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

Нормоконтролер  
д.ю.н., доцент  
\_\_\_\_\_ Д.Б. Абушенко  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

Челябинск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования «Южно- Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
Институт открытого и дисциплинарного образования  
Кафедра «Управление и право»  
Направление подготовки «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой,  
к.ю.н., доцент  
\_\_\_\_\_ Н.Г. Деменкова  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

### ЗАДАНИЕ

на выпускную квалифицированную работу студента  
Щапина Анатолия Евгеньевича  
ГруппаДО –548

1. Тема работы: «Актуальные проблемы правового регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления» утверждена приказом по университету от 04.04.2018 г. № 580
2. Срок сдачи студентом законченной работы 29.05.2018 г.
3. Исходные данные к работе: научная, учебная и методическая литература по гражданскому праву, материалы правоприменительной практики, гражданское законодательство Российской Федерации.
4. Перечень вопросов, подлежащих разработке:
  - 1) изучить историю становления и развития института представительного органа местного самоуправления;
  - 2) проанализировать структуру и организацию деятельности представительного органа местного самоуправления в современной России;
  - 3) рассмотреть практические проблемы деятельности представительного органа местного самоуправления, связанные с его полномочиями;
  - 4) изучить практические проблемы, связанные с ответственностью представительного органа местного самоуправления.
5. Дата выдачи задания «10» февраля 2018 года.

Руководитель \_\_\_\_\_ / Н.М. Гладких /

Задание принял к исполнению \_\_\_\_\_ / А.Е. Щапин /

## КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН

Наименование разделов на выпускную квалифицированную работу	Срок выполнения разделов работы	Отметка руководителя о выполнении (дата, подпись)
<p>ГЛАВА 1 ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</p> <p>§ 1.1 История становления и развития института представительного органа местного самоуправления</p> <p>§ 1.2 Структура и организация деятельности представительного органа местного самоуправления в современной России</p>	<p>13.03.2018</p> <p>21.03.2018</p>	
<p>ГЛАВА 2 ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</p> <p>§ 2.1 Практические проблемы деятельности представительного органа местного самоуправления, связанные с его полномочиями.</p> <p>§ 2.2 Практические проблемы, связанные с ответственностью представительного органа местного самоуправления</p>	<p>20.04.2018</p> <p>11.05.2018</p>	
Введение. Заключение	18.05.2018	

Руководитель работы \_\_\_\_\_ / Н.М. Гладких /  
 Студент \_\_\_\_\_ / А.Е. Щапин /

## АННОТАЦИЯ

Щапин А.Е. Актуальные проблемы

правового регулирования деятельности  
представительного органа местного  
самоуправления. – Челябинск:

ЮУрГУ, -ДО - 548, 2018. – 121 с.,  
библиогр. список – 114 наим.

Выпускная квалификационная работа содержит исследование вопросов, связанных с правовым регулированием деятельности представительного органа местного самоуправления. В представленной работе исследованы: историко-теоретические основы становления и развития института представительного органа местного самоуправления: в частности, история становления и развития представительного органа местного самоуправления; структура и организация деятельности представительного органа местного самоуправления в современной России. Также исследуются практические проблемы правового регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления, а именно, практические проблемы деятельности представительного органа местного самоуправления, связанные с его полномочиями и практические проблемы, связанные с ответственностью представительного органа местного самоуправления.

В работе показана актуальность темы, которая заключается в исследовании практических проблем деятельности представительного органа местного самоуправления. Поэтому данная тема в настоящее время исследуется известными учеными (как теоретиками, так и практиками) в области юриспруденции. Доказательством этого служит перечень использованных в работе научных статей по данной тематике.

В квалификационной работе поставлены цели, для достижения которых определены соответствующие задачи. Основной целью работы

является выявление актуальных проблем деятельности представительного органа местного самоуправления.

Выполненная работа отличается научной новизной, поскольку является исследованием, включающим в себя рассмотрение актуальных проблем правового регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления. В процессе написания работы впервые были предложены изменения действующего законодательства Российской Федерации, в результате которых ликвидируются пробелы в законодательстве, а институт представительного органа местного самоуправления получит динамику в развитии и сможет функционировать в изменяющихся условиях, особенно в условиях развития местного самоуправления. Результатом представленного исследования является формулирование предложений в действующее гражданское законодательство с целью его совершенствования. Работа структурирована. Она состоит из: введения, двух глав, четырех параграфов, заключения, библиографического списка.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
<b>ГЛАВА 1 ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	
§1.1 Становление и развитие института представительного органа местного самоуправления .....	11
§1.2 Структура и организация деятельности представительного органа местного самоуправления в современной России .....	32
<b>ГЛАВА 2 ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	
§2.1 Практические проблемы деятельности представительного органа местного самоуправления, связанные с его полномочиями .....	47
§2.2 Практические проблемы, связанные с ответственностью представительного органа местного самоуправления.....	68
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	97
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	107

## ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление в РФ – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ<sup>1</sup>, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, 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. Интересы населения защищает представительный орган местного самоуправления, состав которого формируется с помощью прямого волеизъявления граждан – выборов. Федеральным законом РФ от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Закон о местном самоуправлении) именно представительному органу предоставляется вся широта полномочий для решений вопросов местного значения. Однако, в настоящее время существуют проблемы системного характера, которые мешают в полной мере осуществлению полномочий представительных органов на местах.

### **Актуальность**

Местное самоуправление в России рассматривается в качестве одной из важнейших основ конституционного строя. Оно призвано решить наиболее острые и насущные проблемы населения, проживающего на ограниченной территории. Возрождение идеи местного самоуправления и, в частности, представительства в муниципальных образованиях в начале 90-х годов XX века послужило отправной точкой при проведении демократических преобразований в Российской Федерации. Пройдя через множества барьеров представительный орган в местном самоуправлении в настоящее время – это

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. № 237.

<sup>2</sup>Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 года №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

необходимое условие реализации интересов и нужд как отдельных жителей, так и всего территориального сообщества. Посредством этого важнейшего органа местного самоуправления сформировались предпосылки для развития правовой культуры граждан.

### **Объект и предмет исследования**

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, возникающие вследствие осуществления представительным органом местного самоуправления своих полномочий.

Предмет исследования образуют нормы законодательства о местном самоуправлении, регулирующие деятельность представительных органов местного самоуправления.

### **Цель исследования**

Целью настоящей выпускной квалификационной работы является исследование и анализ теоретических и нормативных положений о представительных органах местного самоуправления, выявление имеющихся недостатков правоприменения, определение эффективности указанного законодательства и выработка предложений по совершенствованию действующего законодательства.

### **Задачи исследования**

В соответствии с указанной целью в выпускной квалификационной работе поставлены следующие исследовательские задачи:

- 1) изучить историю становления и развития института представительного органа местного самоуправления;
- 2) проанализировать структуру и организацию деятельности представительного органа местного самоуправления в современной России;
- 3) рассмотреть практические проблемы деятельности представительного органа местного самоуправления, связанные с его полномочиями;
- 4) изучить практические проблемы, связанные с ответственностью представительного органа местного самоуправления.



## **Методы исследования**

Методологическая база исследования состоит в применении как общенаучных приемов и методов, так и специальных научных методов, выработанных в правоведении. В частности, при решении поставленных задач применился метод изучения и анализа научной литературы, действующего законодательства, изучения и обобщения судебной практики арбитражных судов, исторический метод, формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

## **Научная новизна**

Научная новизна исследования состоит в том, что в данной работе произведен системный анализ структуры и функции представительных органов местного самоуправления, на основе комплексного исследования действующего федерального законодательства о местном самоуправлении, а также локальных нормативных актов, выявлены недостатки и пробелы в правовом регулировании. На основании этого сделаны новые выводы о значимости представительных органов местного самоуправления, их неотъемлемость в структуре органов муниципальной власти, о функционировании и реализации полномочий представительных органов, что позволило внести конкретные предложения по совершенствованию норм федерального законодательства в отношении представительных органов местного самоуправления.

## **Практическая значимость**

Практическая значимость заключается в том, что предлагаемые выводы и предложения могут быть использованы для совершенствования законодательства в части регулирования деятельности представительных органов местного самоуправления. Кроме того, данная работа может быть применена при подготовке учебных пособий, чтении лекций, проведении практических занятий по муниципальному праву.

В написании работы использовалось действующее законодательство, а именно:

- 1) Гражданский кодекс Российской Федерации;
- 2) Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- 3) Федеральный закон РФ от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вопросам изучения и закономерностей становления и развития представительных органов местного самоуправления в России посвящены исследования В.В. Куликова, Л.Е. Лаптева, Н.В. Постового, А.Е. Преснякова. Теоретическую основу исследования представительных органов местного самоуправления составили труды Е.Г. Анимицына, А.А. Замотаева, Н.А. Игнатюк, А.П. Павлушкина, А.Т. Тертышного, Ю.А. Тихомирова.

Проблемы, связанные с реализацией полномочий представительного органа местного самоуправления, явились предметом исследования в работах А.Н. Дементьева, А.В. Кузько, А.А. Кондрашева, А.А. Сергеева.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения и библиографического списка. Первая глава посвящается вопросам историко-теоретическим основам становления и развития института представительного органа местного самоуправления: в частности, история становления и развития представительного органа местного самоуправления; структура и организация деятельности представительного органа местного самоуправления в современной России. Вторая глава касается практических проблем правового регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления, а именно, практических проблем деятельности представительного органа местного самоуправления, связанных с его полномочиями и практических проблем, связанных с ответственностью представительного органа местного самоуправления. В заключении подводятся итоги по проведенному исследованию, вносятся предложения по совершенствованию действующего законодательства.

# ГЛАВА 1 ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## §1.1 Становление и развитие института представительного органа местного самоуправления

Возникновение, становление и развитие государства берет свое начало с древнейших родоплеменных отношений. Доисторические племена разных народов, имеющие много общих черт существования и жизнедеятельности, являются прообразами современного местного самоуправления.

В той или иной степени, самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. Особое место в истории развития местного самоуправления в России занимает VI век, поскольку в этот период происходит замена кормления, т.е. системы местного управления через наместников и волостелей, специальными органами самоуправления: губными и земскими учреждениями. В 30-е гг. VI века в уездах появляются губные учреждения, которые действовали первоначально наряду с наместниками. Такие учреждения создавались для преследования разбойников и суда над ними. Они решали также дела о воровстве (татьбе), заведовали тюрьмами и регистрировали приезжих и проезжающих людей. В 1555 г. указом Ивана IV вводятся земские учреждения<sup>3</sup>. Они не имели сословного характера, действовали, как правило, в границах волостей. Полномочия земских властей распространялись на все ветви управления: полицейское, финансовое, экономическое. Осуществляли и судебную власть.

---

<sup>3</sup> Мухин В.И., Шумянцева Н.В. Система муниципального управления в России. М.: Национальный институт бизнеса, 2009. С. 108.

В VII-м в. местное управление бюрократизируется: устанавливается система приказно-воеводского управления на местах. Воевода, назначаемый центральной властью, первоначально осуществлял контроль за губными и земскими органами, не вмешиваясь в сферу их деятельности.

Считается, что началом развития местного самоуправления в дореволюционной России послужили земская (1864 г.)<sup>4</sup> и городская (1870 г.)<sup>5</sup> реформы Александра II, которые преследовали цель осуществить децентрализацию управления и развить начала местного самоуправления в России. Известный дореволюционный юрист и социолог М.М. Ковалевский полагал, что эти реформы, включая и судебную, явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они внесли те ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться<sup>6</sup>.

Существовало две системы управления на местах:

- 1) государственное управление;
- 2) земское, городское самоуправление.

При Александре III были пересмотрены и Положение о земских учреждениях (1890 г.)<sup>7</sup> и Городовое положение (1892 г.)<sup>8</sup>. В результате в земстве было увеличено значение сословного начала (усилена роль дворянства, крестьяне лишались права избирать гласных, последние назначались губернатором из числа избранных крестьянами кандидатов). Органы самоуправления попадали под контроль правительственных чиновников не только с точки зрения законности своей деятельности, но и с точки зрения целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций.

---

<sup>4</sup> Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / под ред. проф. Н.С. Бондаря. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С. 559.

<sup>5</sup> Рыбаков А.В. Избирательное право и избирательные системы. М., 2008. С. 458.

<sup>6</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М.: Юрист, 2008, С. 67.

<sup>7</sup> Пушкарева Г.В. Партии и партийные системы: концепция М. Дюверже // Социально-политический журнал. 2008. № 9. С. 125.

<sup>8</sup> Сирота Н.М. Политология: Курс лекций. СПб.: Паритет, 2009. С. 78.

Попытку провести реформу местного самоуправления предприняло после буржуазно-демократической февральской революции 1917 г. Временное правительство, приняв Закон о земской реформе от 21 мая 1917 года<sup>9</sup>. Предполагалось, в частности, ввести земское самоуправление на волостном уровне. Были расширены права земств в области руководства народным образованием. Кроме всего прочего, им было передано заведование школьным делом. К новым функциям земств отнесли и заведование милицией. Новые земства должны были заложить основы парламентаризма в России. Но этого не случилось. Разработка земской реформы затянулась. Земства, выбранные осенью 1917 года на основе всеобщего избирательного права и вобравшие в себя полувековой опыт деятельности местных органов самоуправления в России, могли стать опорой демократической власти на местах и базой парламентарного устройства в России.

Однако, исторического времени для этого им не оставалось. Осуществить эту реформу в полной мере не удалось: последовала Великая Октябрьская социалистическая революция 1917 г. После прихода к власти партии большевиков в стране произошли кардинальные изменения. Не обошли они стороной и структуру местного самоуправления. Большевики после захвата власти в октябре 1917 года в организации местной власти отдали предпочтение Советам рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Те изначально возникли как организационные ячейки стачечного движения (революция 1905 года), став в 1917 года наряду с военно-революционными комитетами органами вооруженного восстания.

В обращении II Всероссийского съезда Советов 08 ноября (26 октября) 1917 года провозглашалось, что вся власть отныне принадлежит Советам. Народный комиссариат внутренних дел в обращении от 04 января 1918 года (22 декабря 1917 года) «Об организации местного

---

<sup>9</sup> Сморгунов Л.В. Современная сравнительная политология. М.: РОССПЭН, 2009. С. 49.

самоуправления»<sup>10</sup> указывал, что все прежние органы местного управления должны быть заменены областными, губернскими, уездными, районными и волостными Советами рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов. Вся страна должна покрыться целой сетью советских организаций, которые будут находиться в тесной организационной зависимости между собой. Каждая из этих организаций, вплоть до самой мелкой, вполне автономна в вопросах местного характера, но соотносит свою деятельность с общими декретами и постановлениями центральной власти и с постановлениями тех более крупных советских организаций, в состав которых она входит.

Таким путем создавался связанный во всех своих частях однородный организм – республика Советов. Перечисленные положения получили развитие в Конституции РСФСР 1918 года<sup>11</sup>. Была учреждена двухзвенная система советских органов, включающая созываемые в областях, губерниях (округах), уездах (районах), волостях съезды Советов и городские, сельские Советы. Съезды и Советы являлись представительными и распорядительными (нормотворческими) органами. Для текущей работы они создавали ответственные перед ними исполнительные комитеты. Советы избирали исполкомы из своего состава. Съезды и Советы объявлялись на территории своего действия высшей властью. В период между работой съездов такой властью наделялись их исполкомы. В период между сессиями Советов высшей властью наделялись общие собрания избирателей. Описанную конструкцию власти отличает ряд признаков:

1) местные органы сочетали в себе принятие решений и их исполнение.

Именно это свойство отражает характеристика Советов как «работающих

---

<sup>10</sup> Инструкция Народного комиссариата внутренних дел РСФСР от 04 января 1917 года «Об организации местного самоуправления» // СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.

<sup>11</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582. Прим.: Утратил силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) РСФСР, утвержденной Постановлением XII Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов от 11 мая 1925 года.

корпораций». За повседневное исполнение решений съездов, Советов отвечали исполкомы и являлись внутренними органами съездов, Советов;

2) советские органы действовали в рамках принятого тогда административно-территориального деления;

3) советы признавались классовыми организациями, объединявшими пролетарские и полупролетарские слои населения;

4) местные съезды и Советы взаимодействовали между собой и с высшими органами власти на началах централизма, подчинения нижестоящих органов вышестоящим по всем вопросам их компетенции, обязательности решений вышестоящих органов для органов нижестоящих;

5) в условиях сложившейся однопартийной политической системы власть Советов превратилась в прикрытие власти партийной. Они стали рассматриваться орудиями социалистического строительства;

6) вводился институт императивного депутатского мандата, главным элементом которого являлось право избирателей отзывать своих депутатов.

Перечисленные признаки при незначительном видоизменении некоторых из них сохраняли на всем протяжении существования советского строя.

Так, например, в результате прихода к власти большевиков в Башкирии и, в частности, в г. Уфе, IV губернский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов и V губернский съезд Советов крестьянских депутатов 04 декабря 1917 года избрали первый губернский исполком (исполнительный комитет) Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и Мусульманского военного шуро. Исполкомом был утвержден губревком (губернский революционный комитет), который заменил привычный представительный орган. В его состав вошли 10 человек<sup>12</sup>.

Таким образом, местные органы власти оказались встроенными в жесткую властную вертикаль, что дает возможность оценить советскую систему местной власти как крайнее проявление государственной теории

---

<sup>12</sup> Истории Уфы / под ред. Ганеева Р.Г., Болтушкина В.В., Кузеева Р.Г. Башкирское книжное издательство. Уфа, М. 1981. С. 76.

самоуправления. Со временем из официального языка применительно к местам исчезает сам термин «самоуправление». Как самоуправленческое начинает рассматриваться государство в целом, объявленное государством трудового народа. Категория же «местное самоуправление» стала рассматриваться как элемент буржуазной демократии, чуждой демократии социалистической.

«Глобальная перестройка», провозглашенная центральной властью Союза ССР в середине 80-х г. XX века, повлекла за собой реформирование всей системы управления страной. Безусловно, одним из важнейших вопросов этой реформы стал вопрос о роли местных Советов в меняющихся политических и экономических условиях.

Процесс изменения системы организации местной власти в СССР и Российской Федерации можно условно подразделить на несколько этапов, каждый из которых характеризуется не только изменением структуры представительных органов, но и различными подходами к самой идее местного самоуправления, его месте в системе публичной власти.

Первый этап, начавшийся в конце 80-х г., характеризовался стремлением внедрить идеи самоуправления в самые различные организационные структуры. Такие элементы самоуправления, как хозрасчет, самофинансирование, выборность руководителей, начали вводиться на предприятиях, в трудовых коллективах. Однако введение самоуправления в системе управления всем обществом и государством требовало более кардинальных перемен. Во многих документах того периода отмечалось, что именно местные Советы, являясь органами власти, наиболее приближенными к населению, должны взять на себя бремя проведения перестроечных процессов не только в центре, но и на местах.

Вместе с тем необходимо отметить, что реформы этого периода в большинстве случаев ограничивались лишь незначительными изменениями. К местному самоуправлению планировалось прийти путем постепенной децентрализации государственной власти. По-прежнему система управления



на местах сохраняла важнейший признак именно государственного управления: подчинение нижестоящих органов управления вышестоящим. Исполнительные комитеты местных Советов были подотчетны не только своему Совету, но и вышестоящему исполкому. Именно решение этой проблемы стало важнейшей чертой Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», который был принят 09 апреля 1990 года<sup>13</sup>. Эту дату можно признать началом второго этапа реформы местного самоуправления. Этот Закон стал результатом совместных усилий ряда ведущих специалистов в области местного самоуправления и советского строительства. Среди его разработчиков были такие известные профессора, как Г.В. Барабашев, К.Ф. Шеремет, И.А. Азовкин, Ю.А. Тихомиров, М.И. Пискотин и др. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» был огромным шагом вперед в деле реформирования местной власти. Вместе с тем он все же нес в себе многие черты советского типа организации власти.

24 мая 1991 года Съездом народных депутатов РСФСР был принят Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»<sup>14</sup>. В соответствии с этим Законом раздел V Конституции РСФСР «Местные органы государственной власти и управления в РСФСР» был дополнен словами «Местное самоуправление в РСФСР». В наименование первой главы этого раздела – «Местные Советы народных депутатов» были добавлены слова «и органы территориального общественного самоуправления». Статья 138 Конституции РСФСР устанавливала: «Местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляется населением через

---

<sup>13</sup>Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09 апреля 1990 года // Свод законов СССР. Т. 1. 1990. Прим.: Утратил силу в связи с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ.

<sup>14</sup>Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» от 24 мая 1991 года № 1329-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778. Прим.: Утратил силу в связи с принятием Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года.

соответствующие Советы народных депутатов как главное звено системы местного самоуправления, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии».

Закрепление основ местного самоуправления на конституционном уровне позволило разработать и принять законодательный акт, регулирующий местное самоуправление в РСФСР. 06 июля 1991 года принимается Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>15</sup> (далее – Закон 1991 года), который открыл новую страницу в истории законодательства России о местном самоуправлении. Этот Закон был определенным шагом назад по сравнению с союзным Законом «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», однако он более соответствовал реалиям того периода. Главным достоинством нового Закона было достаточно подробное определение структуры местного самоуправления, разграничение компетенции органов местного самоуправления, что позволило применять его непосредственно, без сопутствующих подзаконных нормативных актов.

В конце 1992 – начале 1993 годов в Российской Федерации окончательно сложилась советская система местного самоуправления, базировавшаяся на Законе о местном самоуправлении 1991 года. Возможно, она могла бы просуществовать более длительное время, однако ее исчезновению способствовали события, развернувшиеся вокруг Президента Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации в 1993 году. Борьба, которая велась между законодательной и исполнительной властью на самом высшем уровне, отразилась и на всех остальных элементах системы государственного и муниципального управления.

Постепенной ликвидацией советской системы местного самоуправления начался третий этап его реформирования. Пребывая в состоянии постоянной конфронтации с Верховным Советом Российской Федерации, Президент

---

<sup>15</sup> Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06 июля 1991 года № 1550-1 // Ведомости РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

Российской Федерации Б.Н. Ельцин отзывался обо всей системе Советов следующим образом. «Очевидно, – утверждал он на заседании Конституционного совещания, – что советский тип власти не поддается реформированию. Советы и демократия несовместимы»<sup>16</sup>. На этом постулате основывались все его указы, подписанные после 21 сентября 1991 года и касающиеся местного самоуправления. Как отмечает А.Н. Дементьев, «эти указы постепенно оставили практически без полномочий представительные органы. Из законов были изъяты правовые нормы, устанавливающие механизм подотчетности и подконтрольности исполнительных органов»<sup>17</sup>.

Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 16 сентября 1993 года № 918 «О некоторых вопросах организации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»<sup>18</sup> было утверждено Временное положение о порядке формирования, регистрации и деятельности добровольных объединений органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Это Положение предполагало, что органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления будут объединяться для решения социально-экономических проблем регионов. Их деятельность должна быть основана на уставе и учредительном договоре, в котором должны быть описаны порядок взаимодействия и механизм взаимоотношений по решению тех или иных проблем. С этого момента начинается реформирование системы местного самоуправления. 09 октября 1993 года принимаются одновременно два Указа Президента Российской Федерации: № 1616 «О некоторых мерах по оказанию

---

<sup>16</sup> Конституционное совещание: стенограмма, материалы, документы. Т. 2. М., 1995. С. 10.

<sup>17</sup> Дементьев А.Н. О «системе Советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // Государство и право. 1996. № 8. С. 56.

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ «О некоторых вопросах организации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Федерации и органов местного самоуправления» от 16 сентября 1993 года № 918 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3614.

государственной поддержки местного самоуправления»<sup>19</sup> и № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>20</sup>. Указом № 1617 было предусмотрено, что «деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая местная администрация».

Представительными органами становились так называемые собрания представителей, которые могли именоваться также «дума», «муниципальный комитет» и т.п. Срок их полномочий был определен в два года. Предусматривалось, что в малочисленных городских и сельских поселениях представительные органы местного самоуправления вообще не формируются, а их полномочия исполняются собраниями, сходами граждан, а также выборным главой местного самоуправления. Представительные органы должны были решать достаточно важные вопросы (утверждение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, принятие устава местного самоуправления), однако в большинстве случаев только по согласованию с главой местного самоуправления.

Таким образом, имелся явный перевес в сторону исполнительной власти. Главы администраций (местного самоуправления) в основном назначались вышестоящими государственными должностными лицами. Местное самоуправление в Российской Федерации было вновь ликвидировано и произошел возврат к системе местной государственной власти.

Последняя попытка этого периода реформировать местное самоуправление указанным путем была предпринята Президентом 22 декабря 1993 года, когда им был подписан Указ № 2265 «О гарантиях

---

<sup>19</sup>Указ Президента РФ «О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления» от 09 октября 1993 года № 1616 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3944.

<sup>20</sup>Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 09 октября 1993 года № 1617 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>21</sup>. В этом Указе закреплялись гарантии органов местного самоуправления в отношении формирования муниципальной собственности, устанавливалось право должностных лиц местной администрации (в том числе и главы местного самоуправления) быть членами соответствующего представительного органа местного самоуправления. Также было установлено, что «по решению главы администрации (правительства) края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа могут быть проведены выборы ранее назначенных глав местного самоуправления соответствующих территорий одновременно с выборами представительного органа местного самоуправления. Порядок проведения выборов глав местного самоуправления определяется в данном случае главой администрации (правительства) соответствующего субъекта Российской Федерации».

События конца 1993 года показали, что самостоятельное местное самоуправление необходимо строить на новой правовой основе, а не переделывать старую советскую. Такой правовой основой должна была стать новая Конституция Российской Федерации.

Принятие новой Конституции РФ положило начало четвертому этапу развития местного самоуправления в Российской Федерации. В главе 8 «Местное самоуправление» провозглашалось местное самоуправление на новых, демократических началах. В соответствии с этими положениями в 1995 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>22</sup> (далее – Закон 1995 года). По сути, он представлял собой объединение двух законопроектов, подготовленных соответственно группой депутатов Государственной Думы Федеративного собрания РФ во главе с И.В.

---

<sup>21</sup>Указ Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 года № 2265 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

<sup>22</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст.3506.

Муравьевым и Президентом РФ (точнее, Министерством по делам национальностей). Оба проекта не были лишены недостатков. Однако, главное отличие проекта И.В. Муравьева состоял в том, что он в большей мере исходил из реалий, был нацелен на спокойную, без революционных встрясок перемену в организации местного самоуправления. Объединение норм двух законопроектов позволило создать прогрессивный документ, закрепивший новую модель местного самоуправления. В последствие этот закон был заменен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 года. Он не просто учел и устранил изъяны своего предшественника – закона 1995 года, он в корне от него отличается.

Его реализация связывается авторами очередной муниципальной реформы с комплексной переработкой всего законодательства, сопряженного с местным самоуправлением. Согласно последнему закону о местном самоуправлении представительный орган – это выборный орган муниципального образования. Депутаты избираются на муниципальных выборах путем прямого волеизъявления жителей муниципального образования. В различных муниципальных образованиях представительный орган имеет различное название: в городском округе и муниципальном районе – Собрание депутатов, в сельских поселениях – Совет депутатов. Согласно ст. 24 Устава Чебаркульского городского округа Челябинской области «Собрание депутатов – представительный орган городского округа»<sup>23</sup>, согласно ст. 27 Устава Миасского городского округа Челябинской области «Собрание депутатов Округа является представительным органом местного самоуправления Округа»<sup>24</sup>. А согласно подпункту 1 п.1 ст. 17 Устава Варламовского сельского поселения Чебаркульского муниципального района

---

<sup>23</sup> Устав муниципального образования «Чебаркульский городской округ» Челябинской области (принят решением Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области от 07 октября 2008 года № 652) // Южноуралец. 2008. № 144/1.

<sup>24</sup> Устав Миасского городского округа Челябинской области (принят решением Миасского городского Совета депутатов Челябинской области от 20 января 2000 года № 4, в ред. решения Собрания депутатов Миасского городского округа от 25 ноября 2009 года № 27) // Миасский рабочий. 2009. № 175.

Челябинской области представительным органом поселения является Совет депутатов<sup>25</sup>.

30 мая 2014 года вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>26</sup>. После изменений, предусмотренных указанным Федеральным законом, у каждого субъекта Российской Федерации появилось право использовать двухуровневую модель организации местного самоуправления в городских округах. На сегодняшний день из всех регионов России данным правом воспользовалась только Челябинская область.

Перед Законодательным Собранием Челябинской области стояла довольно сложная задача. С одной стороны, город Челябинск являлся первым городским округом, к которому была применена двухуровневая модель организации местного самоуправления, с другой – федеральное законодательство на момент начала реформы оставило многие важные вопросы за рамками правового регулирования.

Несмотря на это, уже сейчас можно констатировать первое логическое завершение реформы. На сегодняшний день на территории города Челябинска были образованы семь муниципальных образований – внутригородских районов. Также состоялись выборы в представительные органы местного самоуправления каждого внутригородского района.

Для анализа процесса реформирования предлагается остановиться на анализе принципиально важных муниципально-правовых аспектах реформы.

---

<sup>25</sup> Устав Варламовского сельского поселения Челябинской области (принят решением Совета депутатов Варламовского сельского поселения от 10 августа 2009 года № 206) // Южноуралец. 2009. № 126/1.

<sup>26</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

Местное самоуправление, как и любой другой уровень публичной власти, можно рассматривать с точки зрения территориальной основы, организационно-правовой и экономической основы. При анализе реформы местного самоуправления в городе Челябинске целесообразно придерживаться данного подхода.

Рассмотрим территориальный аспект. В соответствии с Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации.

При решении вопроса о том, какие критерии будут положены в основу деления города Челябинска на внутригородские районы, региональный законодатель исходил как из исторически сложившегося административно-территориального деления, так и из необходимости сохранения единства городского хозяйства. В соответствии со ст. 2 Закона Челябинской области от 10 июня 2014 года № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе»<sup>27</sup> деление Челябинского городского округа с внутригородским делением на внутригородские районы осуществляется с учетом исторически сложившегося внутригородского территориального устройства. То есть критерием выступает внутригородское территориальное устройство. Следует отметить, что Челябинску повезло с примерно одинаковым инфраструктурным развитием районов, поскольку это позволило образовать внутригородские районы без изменения существующих административно-территориальных границ и сохранить единство городского хозяйства.

Далее рассмотрим организационно-правовой аспект. В организационно-правовой основе реформы местного самоуправления в Челябинске много

---

<sup>27</sup> Закон Челябинской области от 10 июня 2014 года № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» // Южноуральская панорама. 2014. № 87.



интересных вопросов. Они касаются различных статусных и деятельностных характеристик органов местного самоуправления, а также самого процесса преобразования Челябинского городского округа в Челябинский городской округ с внутригородским делением, который в силу ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должен был осуществляться с учетом мнения населения в соответствии с уставом муниципального образования. Несложно обратить внимание на то, что федеральный законодатель не предусматривает специальной формы учета мнения населения при преобразовании городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением.

В соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при преобразовании муниципальных образований обязательно проведение публичных слушаний. Но достаточно ли публичных слушаний для учета мнения населения в данном случае, учитывая то, что федеральный законодатель делает отсылку к уставу муниципального образования? В Челябинске решили, что достаточно. Тем более что в соответствии с Уставом г. Челябинска<sup>28</sup>, редакция которого к моменту реформы не изменилась, вопросы, которые выносятся на публичные слушания, определяются федеральным законодательством, а одним из таких вопросов как раз-таки и является преобразование муниципальных образований. Коллеги, несогласные с данной позицией, настаивали на применении императивной формы волеизъявления населения, которая предусмотрена ст. 16 Устава г. Челябинска. Речь идет о голосовании по вопросам изменения границ и преобразования городского округа. Казалось бы, что в нашем случае это более специальная форма волеизъявления граждан, однако гипотеза данной правовой нормы ограничивает ее применение только случаями, предусмотренными законом, и только целью получения согласия

---

<sup>28</sup> Устав города Челябинска от 17 декабря 1995 года // Вечерний Челябинск. 1997. 02 октября.

населения при преобразовании муниципального образования, а не целью учета мнения населения.

Следует обратить внимание на то, что федеральный законодатель *de jure* не оставил регионам другого выбора. Так как проведение публичных слушаний, при преобразовании муниципальных образований обязательно, субъектам Российской Федерации ничего не остается, кроме-того как использовать именно эту форму учета мнения населения. Вместе с этим нельзя исключать ситуации, при которой уставом муниципального образования будет предусмотрена субсидиарная форма учета мнения населения.

Однако ответ на вопрос о том, каким образом учитывать мнение населения (и только ли учитывать), не является таким однозначным, как может показаться на первый взгляд. Более интересная и неопределенная ситуация возникла бы, если бы при преобразовании Челябинского городского округа региональный законодатель захотел бы отойти от исторически сложившегося внутригородского устройства. Дело в том, что, по логике ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», если при преобразовании муниципального образования происходит изменение границ между муниципальными образованиями, то необходимо согласие населения, а не учет его мнения. В этом случае возможно применение императивной формы волеизъявления населения. Однако случай, когда создаются внутригородские районы и изменяются границы существующего административно-территориального устройства, напрямую не урегулирован ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что на практике оставляет данный вопрос открытым.

Так или иначе 04 июня 2014 года состоялись публичные слушания, на которых жители города Челябинска поддержали реформу местного самоуправления. И уже 14 июня 2014 года вступил в силу Закон Челябинской области от 10 июня 2014 года № 703-ЗО «Об осуществлении местного

самоуправления в Челябинском городском округе», который преобразовал Челябинский городской округ в городской округ с внутригородским делением.

Следует обратить внимание на модель органов местного самоуправления, которая была выбрана региональным законодателем. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» диспозитивен в вопросе формирования органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением. Так, представительный орган городского округа с внутригородским делением может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной нормой представительности или избираться населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Что касается главы муниципального образования, то существует также два аналогичных варианта. Если глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, то он или возглавляет местную администрацию, или входит в представительный орган на правах его председателя. Если глава избирается представительным органом, то он исполняет полномочия его председателя.

Законодательным Собранием Челябинской области была выбрана следующая модель формирования органов местного самоуправления Челябинского городского округа с внутригородским делением. Челябинская городская дума формируется из числа представителей представительных органов внутригородских районов (по 7 представителей от каждого представительного органа внутригородского района, всего 49 депутатов Челябинской городской думы), а глава Челябинского городского округа будет избираться на заседании городской думы и исполнять полномочия ее председателя.

Данная модель органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением обуславливает по меньшей мере два вопроса.

Во-первых, интересным представляется вопрос отзыва депутата представительного органа городского округа, делегированного от представительного органа внутригородского района. Возможность отзыва общегородского парламентария сомнений не вызывает, так как ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разграничивает такие субъекты, как депутат и член выборного органа местного самоуправления.

То есть независимо от того, избирается или формируется представительный орган местного самоуправления, процедура отзыва депутата данного органа возможна. Однако на уровне федерального законодательства остаются открытыми вопросы процедурного характера. Например, о необходимости голосования по отзыву общегородского депутата населения всего городского округа с внутригородским делением или для этого вполне достаточно результатов голосования населения внутригородского района, от представительного органа которого делегирован данный депутат. Возможности лишения делегированного в представительный орган городского округа депутата своего статуса, в случае если он будет отозван как депутат представительного органа внутригородского района.

Во-вторых, следует обратить внимание на пробел в правовом регулировании, вызванный недавними изменениями в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статьей 35 предусмотрено, что представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений. Однако в отношении состава представительных органов городских округов с внутригородским делением ст. 35 не упоминает о главах внутригородских районов. Таким образом, за рамками правового регулирования остается ответ на вопрос о возможности вхождения в состав представительного органа городского округа с внутригородским делением

председателя представительного органа внутригородского района, который по должности является его главой.

Представляется, что ответы на данные вопросы предстоит дать муниципальному законодателю при разработке и внесении изменений в уставы соответствующих муниципальных образований.

Необходимо отдельно рассмотреть экономический аспект. В минимальном объеме вопросов местного значения внутригородских районов федеральный законодатель оказался достаточно амбициозным. Среди них создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; создание условий для организации досуга и массового отдыха; создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также многие другие. Для того чтобы закреплённая за внутригородскими районами зона ответственности не осталась юридической фикцией, безусловно, они должны опираться на крепкую экономическую основу. Не вызывает сомнений то, что осуществление местного самоуправления не представляется возможным без экономической основы, которую составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Экономическое состояние вновь образованных внутригородских районов будет зависеть не только от юридических, но и от политических факторов. Тем не менее предлагается акцентировать внимание на юридической стороне вопроса.

Имущество Челябинского городского округа будет передаваться внутригородским районам на основании специального закона Челябинской области. Возможно использование правовой схемы распределения муниципальной собственности при преобразовании муниципальных образований, предусмотренной Законом Челябинской области от 29 ноября 2007 года № 221-ЗО «О порядке подготовки проектов законов

Челябинской области о разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами»<sup>29</sup>.

Сложнее обстоит дело с бюджетными отношениями между Челябинским городским округом и образованными внутригородскими районами. Дело в том, что адекватное распределение финансовых ресурсов в структуре местного самоуправления, осуществляемого на территории городского округа с внутригородским делением, оказалось невозможным без комплексных изменений в федеральном бюджетном законодательстве. В этой связи Правительством Российской Федерации был внесен в Государственную Думу проект Федерального закона № 612926-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»<sup>30</sup>. Указанный проект Федерального закона предусматривает системные меры, направленные на оптимизацию бюджетных отношений при двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах.

В результате принятия проектируемых поправок в бюджетное законодательство изменится бюджетное устройство на уровне муниципальных образований, а именно: появятся новые типы местных бюджетов, будут введены элементы доходов классификации доходов бюджетов, появится конструкция консолидированного бюджета городского округа с внутригородским делением. Вместе с этим будет установлен перечень налоговых доходов городского округа с внутригородским делением и внутригородского района. Также расширятся полномочия регионов по установлению единых нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов, а также штрафов, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных образований.

---

<sup>29</sup> Закон Челябинской области от 29 ноября 2007 года № 221-ЗО «О порядке подготовки проектов законов Челябинской области о разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами» // Южноуральская панорама. 2007. № 251.

<sup>30</sup> Проект Федерального закона № 612926-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации». URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=612926-6\(дата обращения: 10.03.2018\)](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=612926-6(дата обращения: 10.03.2018)).

Следует констатировать, что до момента вступления в силу изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и их применения на региональном уровне невозможно будет говорить о полноценной экономической основе вновь образованных внутригородских районов и, как следствие, о завершении реформы местного самоуправления в городе Челябинске.

Таким образом, на основании проведенного исследования можно сделать вывод, что становление и развитие института представительного органа местного самоуправления имеет следующие этапы развития:

Первый этап развития – IX-X вв. появляются и функционируют народные вечевые собрания.

Второй этап развития представительных органов местного самоуправления относится к XVI-XVII вв., когда они становятся сословно-представительными органами с совещательными функциями при монархе (Боярская дума, Земский Собор).

Третий этап становления представительных органов следует связать с концом XVII-XIX вв., когда идеи представительства уже сформировались.

Четвертый этап охватывает весь XIX век, когда парламент окончательно формируется как государственный институт, становясь, по сути дела единственным источником законодательства.

Пятый этап охватывает весь XX век и характеризуется возрастающей ролью представительных органов местного самоуправления.

В заключение хотелось бы отметить, что опыт Челябинской области будет полезен другим субъектам Российской Федерации. В первую очередь он будет полезен вариантами решения различных вопросов, возникающих в процессе преобразования городского округа, для регионов, которые примут решение о проведении аналогичной реформы. Для остальных регионов появится уникальная возможность оценить плюсы и минусы двухуровневой модели местного самоуправления в крупных городах.

В современных условиях институт представительного органа получает

дальнейшие возможности развития в зависимости от применения той или иной модели местного самоуправления.

Для более полного понимания роли и значения представительных органов местного самоуправления необходимо рассмотреть структуру и организацию деятельности представительного органа местного самоуправления в современной России, чему и будет посвящен следующий параграф.

## §1.2 Структура и организация деятельности представительного органа местного самоуправления в современной России

В структуре органов местного самоуправления муниципального образования ведущая роль принадлежит представительному органу. Представительный орган в своих решениях выражает волю граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования. Поэтому необходимы дополнительные меры по усилению представительной функции этого органа. На первый план должно выходить выражение представительным органом мнения избирателей, их социальных интересов, согласование усилий различных политических сил в муниципальных образованиях, формирование гражданской позиции населения. Представительный орган должен являться своего рода трибуной для выражения различных мнений представителями избирателей и для обсуждения жизненно важных вопросов муниципального образования.

Согласно Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в уставах муниципальных образований. Исключение составляют только обязательные органы местного самоуправления: представительные, исполнительные и глава муниципального образования. Перспектива создания всех иных муниципальных органов определяется в конкретной самоуправляющейся



единице<sup>31</sup>. Данная точка зрения нашла свое отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что любые положения региональных законов, устанавливающие структуру органов местного самоуправления в рамках конкретного муниципального образования, в том числе и формы их взаимодействия, а также общую схему муниципальных органов или обязанность создания каких-либо органов местной власти, недопустимы и расцениваются как несоответствующие Конституции РФ.

Однако, как уже было сказано выше, представительные органы местного самоуправления относятся к числу обязательных и порядок их формирования, структура и функции определяются Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В связи с невозможностью осуществлять процесс принятия решений непосредственно всеми жителями возникла потребность во введении института представительства. Представительный орган местного самоуправления – это орган, избранный населением муниципального образования, обладающий правом представлять его интересы и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Представительные органы состоят из депутатов, численность которых определяется уставом самоуправляющейся единицы. Закон 2003 года количество депутатов ставит в зависимости от численности населения муниципального образования. Данная пропорция выглядит следующим образом: 7 депутатов при численности населения менее 1000 человек; 10 депутатов при численности населения от 1000 до 10 000 человек; 15 депутатов при численности населения от 10 000 до 30 000 человек; 20 депутатов при численности населения от 30 000 до

---

<sup>31</sup> Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» от 15 января 1998 года № 3-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

100 000 человек; 25 депутатов при численности населения от 100 000 до 500 000 человек; 35 депутатов при численности населения свыше 500 000 человек.

Частями 7 и 8 статьи 35 Закона 2003 года особо оговаривается численность депутатов муниципального района (вне зависимости от его параметров она должна быть не менее 15 депутатов) и представительного органа внутригородского муниципального образования города федерального значения (она определяется уставом и не может быть менее 10 депутатов) соответственно.

Закон 1995 года, напротив, решение о численности состава представительного органа относил только к уставу муниципального образования без всякой привязки к каким-либо дополнительным требованиям. В результате сложились небольшие по численности местные представительные органы (в среднем – 10-30 депутатов), что у многих вызывало недоумение, поскольку такой орган не мог качественно осуществлять свои функции. Однако, на данный момент в связи с вступлением в силу с 01 января 2009 года нового Закона 2003 года ситуация с составом представительного органа изменилась. Например, в ст. 24 Устава Чебаркульского городского округа<sup>32</sup> указано, что Собрание депутатов состоит из 25 депутатов, избираемых на муниципальных выборах по пяти пятимандатным округам. В Уставе города Челябинска в ст. 25 указано, что Городская Дума состоит из 37 депутатов, избираемых по одномандатным избирательным округам гражданами Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах территории города Челябинска, обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего

---

<sup>32</sup> Устав муниципального образования «Чебаркульский городской округ» Челябинской области (принят решением Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области от 07 октября 2008 года № 652) // Южноуралец. 2008. № 144/1.

равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет<sup>33</sup>.

Часть 3 статьи 35 Закона 2003 года закрепляет, что в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек представительный орган не формируется, а его функции осуществляются сходом граждан. Закон 1995 года в статье 15 также предусматривал, что в отдельных малочисленных поселениях полномочия представительного органа могут осуществлять собрания (сходы) граждан.

Однако критерии определения таких муниципальных образований не были определены на федеральном уровне и устанавливались законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

Как отмечали Л.А. Лукашов и А.А. Подсумкова, законодательно не всегда закреплялась зависимость осуществления полномочий представительного органа сходом граждан от численности жителей муниципального образования. На практике, как правило, в небольших муниципальных образованиях с числом жителей, обладающих избирательным правом, менее 1000 человек сходы осуществляли полномочия представительных органов местного самоуправления, которые в таком случае не образовывались<sup>34</sup>.

Часть 1 статьи 35 Закона 2003 года закрепляет, что представительный орган муниципального образования является правомочным только при избрании не менее двух третей от установленной численности депутатов. Для сравнения, в Законе 1995 года в статье 15 устанавливалось: «Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации». Таким образом, указание на

---

<sup>33</sup> Устав города Челябинска (принят Решением Челябинской городской Думы третьего созыва от 27 февраля 2007 года № 19/23) // Вечерний Челябинск. 2007. № 56.

<sup>34</sup> См.: Лукашов Л.А., Подсумкова А.А. Словарь основных понятий и терминов по местному самоуправлению. Саратов, 1999. С. 65.

условие, при котором представительный орган будет правомочным, является новеллой для законодательства о местном самоуправлении. Устав Чебаркульского городского округа Челябинской области, например, уже содержит подобную норму: «Собрание депутатов приступает к исполнению своих полномочий после избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов Собрания депутатов».

Данное положение закреплено и в уставах других муниципальных образований<sup>35</sup>.

Итак, в уставах муниципальных образований должно быть закреплено, что представительный орган муниципального образования не может начать свою работу, пока число избранных депутатов не превысит две трети от их установленной численности. Данная норма обеспечивает коллегиальность в работе представительного органа муниципального образования. В том случае, если муниципальные выборы на части территории муниципального образования не состоялись или были признаны недействительными и две трети от установленной численности депутатов не были избраны, назначаются довыборы в представительный орган муниципального образования<sup>36</sup>. Так, довыборы депутатов в Собрание проводились 18 июля 2004 года в муниципальном образовании «Город Куса» Челябинской области<sup>37</sup>.

Правомочность и периодичность проведения заседания представительного органа муниципального образования определяются Уставом муниципального образования. Вместе с тем уставы муниципальных образований должны учитывать следующие требования Закона 2003 года:

---

<sup>35</sup> Устав Златоустовского городского округа Челябинской области (принят решением Собрания депутатов Златоустовского городского округа Челябинской области от 30 июня 2005 года № 10-ЗГО) // Златоустовский рабочий. 2005. № 164; П.1 ст. 14 Устава города Магнитогорска Челябинской области (принят Решением Магнитогорского городского Собрания депутатов Челябинской области от 27 декабря 2006 года № 217) // Магнитогорский рабочий. 2007. № 65.

<sup>36</sup> «Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) // под ред. А.А. Подсумковой, С.Е. Чаннова М.: «Ось-89», 2008. С. 127.

<sup>37</sup> Определение Верховного Суда РФ от 03 ноября 2004 года № 48-Г04-18. URL: [http:// www.vsrif.ru](http://www.vsrif.ru) (дата обращения: 23.04.2018).

а) заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов (как правило, в уставах муниципальных образований в настоящее время установлен кворум в две трети от численного состава депутатов представительного органа муниципального образования). Такая норма присутствует в Уставе Чебаркульского городского округа Челябинской области, Уставе Миасского городского округа Челябинской области;

б) заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца. Так, например, в соответствии с п. 4 ст. 27 Устава Чебаркульского городского округа очередные заседания Собрании депутатов проводятся не реже одного раза в три месяца.

В отдельную группу законодатель выделил представительные органы муниципальных районов. Они формируются двумя способами: в результате избрания на муниципальных выборах; в смешанном порядке, предполагающем избрание и вхождение в состав по должности. В первом варианте число депутатов, избранных из одного поселения, входящего в муниципальный район, не может превышать две пятых от установленной численности представительного органа. Во втором варианте представительный орган избирается из депутатов представительных органов поселений в составе района по норме представительства, равной для всех поселений независимо от численности населения. Норма представительства определяется уставом муниципального района. Помимо депутатов в состав представительного органа района по должности включаются главы поселений, расположенных в границах муниципального района. Так, ст. 16 Устава Пластовского муниципального района Челябинской области установлено, что Собрание депутатов состоит из 20 депутатов, избираемых на муниципальных выборах по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, и осуществляет свои полномочия в случае

избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов<sup>38</sup>. Это означает, что представительный орган Пластовского муниципального района Челябинской области формируется на муниципальных выборах.

На выборах в органы местного самоуправления, прошедших в Челябинской области 14 марта 2010 года в состав представительного органа Чебаркульского муниципального района Челябинской области вошли депутаты 9 сельских поселений, входящих в Чебаркульский муниципальный район Челябинской области. Численность депутатов из каждого сельского поселения, вошедших в состав Собрания депутатов Чебаркульского муниципального района Челябинской области – по 4 депутата от каждого из 6 избирательных округов<sup>39</sup>.

Следует отметить, что данное нововведение, хотя и позволяет сократить финансовые затраты на проведение муниципальных выборов, тем не менее противоречит ст. 130 и ст. 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, а местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления. Соответственно, представительные органы местного самоуправления должны формироваться только на основе прямых выборов, а не путем назначения представителей выборных органов местного самоуправления городских и сельских поселений муниципального района<sup>40</sup>.

Структура местного представительного органа включает в себя: руководящие органы; функционально-отраслевые подразделения (постоянные и временные комиссии); территориальные органы (депутатские группы); аппарат.

---

<sup>38</sup> Устав Пластовского муниципального района Челябинской области (принят Постановлением Собрания депутатов Пластовского муниципального района Челябинской области от 30 июня 2005 года № 85) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>39</sup> Решение № 424 территориальной избирательной комиссии Чебаркульского муниципального района от 15 марта 2010 года «Об установлении общих результатов выборов депутатов Собрания депутатов Чебаркульского муниципального района» // Южноуралец. 2010. № 35.

<sup>40</sup> «Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) // под ред. А.А. Подсумковой, С.Е. Чаннова. М.: «Ось-89», 2008. С. 130.

К руководящим органам относится председатель и его заместители. Как правило, они избираются из состава депутатов представительного органа местного самоуправления. Такая процедура установлена в п. 3 ст. 27 Устава Чебаркульского городского округа Челябинской области, п. 2 ст. 20 Устава Златоустовского городского округа Челябинской области, ст. 20 Устава Пластовского муниципального района Челябинской области. Возможен вариант, предусмотренный Законом 2003 года, когда организацию деятельности представительной власти осуществляет глава муниципального образования, избранный населением. Например, в соответствии с п. 6 ст. 47 Устава Миасского городского округа Челябинской области глава округа, избранный на муниципальных выборах, входит в состав Собрания депутатов округа с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя. Как правильно отмечает М.С. Басиев выбор того или иного варианта предоставляется муниципальному образованию<sup>41</sup>.

В составе представительных органов имеются функционально-структурные звенья. Это постоянные (функционируют в течение всего срока полномочий органа) и временные (действуют в течение определенного времени) депутатские комиссии. Численный состав комиссии обоих видов определяется представительным органом. Комиссии несут перед представительным органом ответственность и являются подотчетным ему. В ведении комиссии находится, как правило, решение таких вопросов как: разработки проектов решений представительного органа; подготовка заключений по правовым актам представительного органа; проведение депутатских слушаний; контроль за исполнением решений представительных органов. Комиссии выполняют преимущественно организационно-подготовительные контрольные функции. Постоянные комиссии выполняют роль консультативных, совещательных и контрольных органов и не вправе самостоятельно решать вопросы местного значения муниципального

---

<sup>41</sup>Басиев М.С. К вопросу о совершенствовании организационных основ местного самоуправления в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 29–37.

образования. Определение количества и профиля комиссий – прерогатива самого представительного органа. Формой работы комиссий являются их заседания, периодичность проведения которых определяется регламентами представительных органов. Так, решением Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области от 03 марта 2009 года № 739 «Об утверждении Регламента Собрания депутатов Чебаркульского городского округа в новой редакции» подробно регулируется создание и работа постоянных депутатских комиссий и рабочих групп<sup>42</sup>.

Территориальные органы представлены депутатскими группами, объединяющими депутатов на добровольной основе для совместной работы по осуществлению своих полномочий в избирательных округах. Подобные образования были широко распространены наряду с производственными депутатскими группами в советское время. Позднее их деятельность была свернута. Тем не менее, представительные органы муниципальных образований в настоящее время практикуют создание депутатских формирований по территориальному или партийному признаку. Так, п. 7 ст. 26 Устава Чебаркульского городского округа Челябинской области установлено, что депутаты вправе объединяться в постоянные и временные депутатские группы и объединения по партийной принадлежности, территориальному, профессиональному, производственному и иным признакам. Данное положение не противоречит требованиям Закона 2003 года.

Организационно-правовыми формами деятельности представительных органов являются их заседания. Потребность в них диктуется коллективным стилем работы. На заседаниях происходит формирование ее руководящих органов, решаются важнейшие вопросы местного значения, реализуются их

---

<sup>42</sup> Решение Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области «Об утверждении Регламента Собрания депутатов Чебаркульского городского округа в новой редакции» от 03 марта 2009 года № 739 // Документ опубликован на официальном сайте администрации Чебаркульского городского округа. [www.chebarcul.ru](http://www.chebarcul.ru) (дата обращения: 23.04.2018).



контрольные функции. Наконец, на заседаниях осуществляется правотворческая функция представителей власти. Все это в совокупности объясняет ведущее положение заседаний в общем числе организационно-правовых форм ее деятельности. Заседания могут быть очередными и внеочередными, открытыми и закрытыми. Очередные заседания проводятся в установленный регламентом срок. Они созываются руководителем представительного органа. Внеочередные заседания проводятся по мере необходимости, в силу возникших обстоятельств. Открытое заседание предполагает присутствие всех заинтересованных участников, представителей общественности, средств массовой информации. Именно в таком режиме проводится большинство заседаний. Закрытые заседания организуются в особых случаях (например, при обсуждении вопроса об отзыве руководителя представительного органа, досрочном прекращении полномочий кого-либо из депутатов). Вопрос о характере заседания решается самим представительным органом.

Срок полномочий представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. Закон 2003 года устанавливает только срок полномочий депутатов местных представительных органов. Он же может быть менее двух и более пяти лет. Сроки полномочий отдельных депутатов и представительного органа могут и не совпадать, но, как правило, они идентичны. Например, в соответствии с п.5 ст. 24 Устава Чебаркульского городского округа Челябинской области Собрание депутатов избирается сроком на 5 лет. Такой же срок полномочий установлен п. 7 ст. 27 Устава Миасского городского округа Челябинской области для Собрания депутатов округа.

Например, структура представительного органа Чебаркульского городского округа Челябинской области – Собрания депутатов – урегулирована положениями ст.26–27 Устава Чебаркульского городского округа Челябинской области и решением Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области от 03 марта 2009

года № 739 «Об утверждении Регламента Собрания депутатов Чебаркульского городского округа в новой редакции

Полномочия представительных органов прекращаются по истечению сроков их деятельности. Одновременно прекращаются полномочия депутатов. Случаи досрочного завершения деятельности представительного органа фиксируются Законом 2003 года. Их несколько:

а) в случае принятия указанным органом решения о самороспуске;

б) в случае вступления в силу решения соответственно Верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий<sup>43</sup>;

в) в случае преобразования муниципального образования;

г) в случае утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

д) в случае увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

К полномочиям представительных органов местного самоуправления относится решение вопросов местного значения. В части 10 статьи 35 Закона 2003 года перечислены вопросы исключительного ведения представительного органа:

---

<sup>43</sup>Определение Верховного Суда РФ «Об оставлении без изменения решения Ярославского областного суда от 08.04.2008 г., которым отказано в удовлетворении заявления об оспаривании Закона Ярославской области «О роспуске муниципального Совета Константиновского сельского поселения Ярославской области» от 19.02.2008 г. № 11-3» от 25 июня 2008 года № 8-Г08-9 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.; Определение Верховного Суда РФ «В удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству Закона Липецкой области «О роспуске представительного органа города Ельца Липецкой области – Елецкого городского Совета депутатов» от 18.04.2006 г. отказано правомерно, так как представительный орган местного самоуправления обоснованно привлечен к ответственности в виде роспуска и прекращения деятельности в связи с неустранением недостатков в Уставе города в установленный срок и процедура реализации ответственности правомерно завершена принятием Закона» от 09 августа 2006 года № 77-Г06-3 //Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений ;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Кроме того, федеральным законодательством и уставами муниципальных образований могут определяться и иные полномочия представительных органов. Например, в п. 2 ст. 28 Устава Миасского городского округа Челябинской области к полномочиям Собрании депутатов округа также относится: утверждение структуры, лимита численности органов местного самоуправления и схемы управления округом; принятие регламента Собрании депутатов округа; принятие общеобязательных правил

по предметам ведения округа, предусмотренным настоящим Уставом; рассмотрение отчетов органов и должностных лиц местного самоуправления Округа, контроль и оценка их деятельности и др.

По нашему мнению, следует обратить внимание на то, что в Законе 2003 года вопрос о полномочиях органов местного самоуправления решается нечетко: так, в ст. 17 сказано, что они обладают полномочиями в соответствии с федеральным законодательством об общих принципах организации местного самоуправления и уставами муниципальных образований; в ст. 34 предусматривается, что полномочия определяются уставом; в ст. 35 говорится о том, что полномочия представительных органов определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований. Возникает вопрос: что же служит юридическим источником полномочий муниципальных органов вообще и представительных органов в частности?

Таким образом, можно подвести следующий итог всему вышеизложенному. Представительный орган местного самоуправления – это выборный орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. В структуру представительного органа входят депутаты, председатель, заместитель председателя, постоянные и временные комиссии, созданные из числа депутатов, рабочие группы, созданные из числа депутатов и специалистов. Представительные органы обладают важнейшей функцией – решение вопросов местного значения, к которым относятся такие важные проблемы как обустройство территории муниципального образования, снабжение населения водой, газом, светом, теплом, облагораживание территории и другие. Для выполнения данной функции представительные органы наделяются широкими полномочиями, которые закреплены в нескольких статьях Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации». Принятие данного закона существенно облегчило регулирование деятельности местных представительных органов, более детально закрепило полномочия представительных органов. Основным достоинством и необходимостью наличия представительных органов в том виде, в каком они на данный момент существуют, на взгляд автора, является то, что они представляют интересы населения, несут перед своими избирателями ответственность. Хотя и в Законе 2003 года есть свои недочеты, как например, неясность с юридическим источником полномочий депутатов, тем не менее, по сравнению с Законом 1995 года, он существенно облегчил управление на местах, причем облегчил в пользу населения. Более детально разработана структура, функции, порядок осуществления деятельности.

Рассматривая структуру и организацию представительного органа необходимо уделить внимание и эффективности деятельности данного органа. На это обращают внимание С.В. Симонова, Г.С. Кириенко<sup>44</sup>. Следует согласиться с их мнением, что в зависимости от реализуемой в муниципальном образовании модели организации местного самоуправления различными будут правовое положение органов местного самоуправления и статус их должностных лиц и в первую очередь представительного органа местного самоуправления.

Таким образом, на основании проведенного исследования можно прийти к выводу, что одним из проблемных вопросов функционирования представительных органов местного самоуправления является расплывчатое регулирование источника полномочий представительного органа. Как уже было сказано выше, в Законе 2003 года существует три статьи, которые наделяют полномочиями депутатов. По нашему мнению данная проблема требует разрешения. Необходимо привести положения ст. 17, ст. 34 и ст. 35 Закона 2003 года в единообразное прочтение. Это можно сделать путем

---

<sup>44</sup>Симонова С.В., Кириенко Г.С. Организационные модели местного самоуправления в Российской Федерации: размышления об эффективности // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 4. С. 18.

внесения соответствующего изменения в нормы. Поскольку ст. 17 Закона 2003 года является базовой и регулирует общие положения, положения ст. 34 и ст. 35 Закона 2003 года должны соответствовать основной норме – ст. 17 Закона 2003 года.

Проведя исследование историко-теоретическим основам становления и развития института представительного органа местного самоуправления, как выборного органа местного самоуправления можно сделать вывод, что на всем протяжении развития местного самоуправления как государство, так и ученые уделяли должное внимание данному институту местного самоуправления. В России данный институт появился с принятием Конституции РФ и получил свое развитие в федеральных законах, основой для которых явился Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Не смотря на положительные результаты развития местного самоуправления и в первую очередь представительного органа местного самоуправления, все-таки имеются некоторые проблемы в деятельности представительного органа местного самоуправления.

Рассмотрению данных проблем и предложениям по совершенствованию действующего законодательства будет посвящена следующая глава нашего исследования.

## ГЛАВА 2 ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### § 2.1 Практические проблемы деятельности представительного органа местного самоуправления, связанные с его полномочиями

В современный период одной из актуальных задач науки является легальное определение статуса юридического лица публичного права, к которому относятся и органы местного самоуправления. Если в начале двухтысячных годов эта проблема носила теоретический характер, то в настоящее время появляются законы, которые предполагают введение в частно-публичный оборот новых юридических лиц. Примером может послужить Федеральный законот 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>45</sup> и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». Названный нормативный акт дает право регионам определять в системе местного самоуправления новых субъектов: «городской округ с внутригородским делением», «внутригородской район». Каждый из них будет иметь свои бюджеты, собственность, источники доходов, формировать расходы местных бюджетов, что повлечет необходимость приобретения статуса юридического лица. Поэтому правовой институт органов местного самоуправления как юридических лиц публичного права продолжает оставаться в центре научных исследований.

Вопрос о юридических лицах публичного права поднимался еще в

---

<sup>45</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

дореволюционной России. В 1907 году Г.В. Шершеневич писал: «Юридические лица могут быть, прежде всего, разделены на публичные и частные. Публичные юридические лица устанавливаются помимо воли частных лиц. Между ними самое видное место занимает казна, представляющая государство с хозяйственной стороны. Кроме государства, сюда относятся дворянское, городское, ...сельское, ...мещанское общество, земство губернское и уездное..., казенные учебные заведения»<sup>46</sup>.

Однако ученые-цивилисты считают, что такое понятие в российской законодательной системе является спорным, так как гражданское законодательство устанавливает статус только частных юридических лиц. Например, Е.А.Суханов полагает, что термин «юридическое лицо публичного права» носит условный характер. Из его буквального смысла следует, что речь идет об участниках не публичных, а гражданских правоотношений. Организации становятся самостоятельными участниками гражданского оборота, а не публичного права. От «обычных юридических лиц они отличаются лишь тем, что возникли вне сферы гражданского права. Признание за ними самостоятельной правосубъектности имеет целью, прежде всего, предоставить им возможность участия именно в гражданских частных правоотношениях, поскольку для признания их участниками публично-правовых отношений статус юридического лица не требуется». Аналогичной точки зрения придерживается и А.В. Винницкий, который отмечает, что муниципалитеты признаются субъектами гражданского права, однако отсутствует необходимость признавать их особыми публичными лицами<sup>47</sup>. Такую же точку зрения обосновывает и Н.А. Лесняк: «Вопрос о наделении органов публично-правовых образований правами юридического лица является одним из наиболее спорных в современной российской юриспруденции. В принципе, органы единого целого не могут быть самостоятельными субъектами прав и обязанностей, поскольку являются

---

<sup>46</sup> Шершеневич Г.В. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 453.

<sup>47</sup> Винницкий А.В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 81.



составными частями этого целого... Нет такого случая, когда бы указанные органы одновременно выступали в качестве самостоятельных субъектов правоотношений»<sup>48</sup>. В.А. Болдырев отмечал, что гипотетическая для отечественной правовой системы модель юридического лица публичного права продолжительное время является объектом пристального внимания ученых-цивилистов. Своим существованием она обязана, прежде всего, содержанию иностранного законодательства и его осмыслению в зарубежной науке и практике<sup>49</sup>.

На официальном уровне идея о введении конструкции юридического лица публичного права была впервые представлена в п. 35 Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 года, подготовленной Минэкономразвития Российской Федерации: «назрела необходимость ввести в российское законодательство категорию юридического лица публичного права, существующую в большинстве развитых правовых порядков»<sup>50</sup>.

К вопросу о необходимости введения в национальное законодательство категории юридического лица публичного права обращается О.А. Серова: «Для создания так называемых юридических лиц публичного права необходимо увеличение, прежде всего, цивилистического инструментария. Попытки вывести регламентацию деятельности этих субъектов из-под действия общих правил гражданского правового регулирования наносят существенный вред всей системе юридических лиц, так как порождают такое количество исключений из общего правила, которое делает неэффективным наличие данного правила и фактически нивелирует его, делает бессмысленным в использовании»<sup>51</sup>. Аналогичную точку зрения отстаивает и

---

<sup>48</sup> Лесняк Н.А. О нецелесообразности наделения органов местного самоуправления правами юридического лица // Гражданское право. 2010. № 3. С. 18.

<sup>49</sup> Болдырев В.А. Юридические лица - несобственники в системе субъектов гражданского права: монография // Омск: Омская академия МВД России, 2010. С. 123.

<sup>50</sup> Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 года. URL: <http://www.consultant.ru/software/systems> (дата обращения: 20.04.2018).

<sup>51</sup> Серова О.А. Типы управления юридическим лицом: к постановке вопроса // Юрист. 2006. № 2. С. 22.

В.Е. Чиркин в монографии «Юридическое лицо публичного права»<sup>52</sup>.

Таким образом, многие исследователи приходят к выводу о возможности существования юридических лиц публичного права, одними из которых являются и органы местного самоуправления. Подтверждением этому является и часть 2 статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (ред. от 23 июня 2014 года), в которой законодатель официально определяет органы местного самоуправления участниками имущественных отношений и наделяет их возможностью выступления в качестве юридических лиц<sup>53</sup>. И действительно, откинув все дискуссии о правомерности существования в нашей правовой системе самого термина «юридическое лицо публичного права» и обратившись к практике, можно сделать вывод, что органы местного самоуправления, реализуя свои полномочия, обладают всеми признаками юридического лица:

1. Организационное единство, которое выражается в определенной внутренней структуре. Это организационное единство получает свое закрепление в уставе муниципального образования. Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает возможность муниципальным образованиям самостоятельно устанавливать свою структуру.

2. Наличие обособленного имущества. В данном случае этот признак имеет некоторую специфику. Органы местного самоуправления владеют, пользуются, распоряжаются имуществом только от имени муниципального образования. Однако именно органы местного самоуправления имеют свой счет в банке и наименование. Также органы местного самоуправления отвечают по обязательствам имуществом муниципального образования.

3. Способность выступать в гражданском обороте от своего имени

---

<sup>52</sup> Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. С. 223.

<sup>53</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

(заключение сделок, договоров, возможность быть истцом или ответчиком в суде). Как показывает практика, все договоры заключаются не от имени муниципального образования, а от имени органа местного самоуправления (местной администрации, представительного органа, контрольно-счетного органа муниципального образования).

4. Органы местного самоуправления имеют и право, и дееспособность, а также несут ответственность за свои действия.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что органы местного самоуправления – это юридические лица публичного права, но с некоторыми особенностями, которые касаются их полномочий в отношении собственности муниципальных образований<sup>54</sup>.

Как уже говорилось выше, органы местного самоуправления в качестве участников гражданских правоотношений не частноправовое, а публично-правовое образование. Некоторые ученые верно отмечают, что у государственных органов нет и не может быть никаких собственных нужд, отличных от нужд государства. Это утверждение, безусловно, можно отнести и к муниципальным органам, поскольку их назначение – не участие в хозяйственной деятельности, а решение вопросов местного значения на своей территории<sup>55</sup>. Поэтому органы местного самоуправления выступают в гражданском обороте не от своего имени, а от имени муниципальных образований. Правда, этот тезис относится к тем случаям, когда муниципальный орган выполняет публичные функции в целях непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. В ситуациях, когда орган местного самоуправления решает задачи, связанные с организацией внутренней деятельности, например, оплатой коммунальных услуг, проведением ремонта, охраной здания, приобретением оборудования, то в отношениях он

---

<sup>54</sup> Бекетова К.А. Проблемы правового регулирования органов местного самоуправления как юридических лиц публичного права // Местное право. 2013. № 6. С. 13.

<sup>55</sup> Гладких Н.М. К вопросу о юридическом лице публичного права органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 46.

действует от своего имени, а не от имени муниципалитета.

Исследование действующего законодательства позволяет выявить проблемы и противоречия в регулировании правового статуса органов местного самоуправления как юридических лиц публичного права. Во-первых, Гражданский кодекс Российской Федерации содержит диспозитивную норму, устанавливающую, что от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 9 ст. 37; п. 9 ст. 35) отдельные органы местного самоуправления в императивной форме наделяет правами юридического лица, другим только предоставляется такая возможность. Анализ вышеназванного Закона позволяет выделить 2 группы:

1. Органы местного самоуправления, которые обладают правом юридического лица (представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа, местная администрация).

2. Органы местного самоуправления или муниципальные органы, которые могут наделяться в силу закона правами юридического лица (представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, избирательная комиссия муниципального образования, контрольно-счетные органы). Права юридического лица для названной категории предоставляются уставом муниципального образования.

И в первом, и во втором случаях они будут являться муниципальными казенными учреждениями и подлежат государственной регистрации в порядке, установленном законодательством (ст. 41).

Норма Федерального закона, закрепляющая за органами местного самоуправления как юридическими лицами статус казенных учреждений,

представляется дискуссионной.

Правовое положение казенных учреждений регулируется гражданским и бюджетным законодательством и обладает следующими признаками:

а) учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации);

б) казенное учреждение - один из типов муниципального учреждения (ст. 9.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>56</sup>;

в) казенное учреждение осуществляет выполнение муниципальных услуг, выполнение работ или выполнение иных муниципальных функций (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ<sup>57</sup>;

г) казенное учреждение находится в ведении органа местного самоуправления (ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Ни один из этих признаков казенного учреждения не связан с сущностью и правовым статусом органов местного самоуправления. Термин «органы местного самоуправления» применяется в правоотношениях, урегулированных конституционным и муниципальным правом.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления - это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Деятельность органов местного самоуправления в публично-правовой

---

<sup>56</sup> Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года № 7-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>57</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

форме связана с терминами «публичная власть», «публичные функции».

В ее основе лежит статья 3 Конституции Российской Федерации, предусматривающая, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

Муниципальная власть – это основа функционирования органов местного самоуправления как юридических лиц публичного права, позволяющая реализовать особое назначение в обществе – участие в решении социальных или иных задач в целях достижения всеобщего блага. Поэтому автоматическое применение к органам местного самоуправления норм гражданского законодательства в части установления статуса казенного учреждения не соответствует их правовой природе и назначению в обществе.

В целях устранения противоречий между нормами гражданского и муниципального права представляется целесообразным исключить из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» норму, устанавливающую статус казенных учреждений для органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления как юридические лица публичного права свой статус должны приобретать на основании закона (по аналогии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации).

Далее рассмотрим положение о досрочном прекращении полномочий представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования, независимо от порядка его формирования, могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска в порядке и по основаниям, предусмотренным ст. 73 Федерального закона от 06 октября 2003 года.

Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть также прекращены (ст. 35):

1) в случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;

2) в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

3) в случае преобразования муниципального образования.

Для уяснения данного вопроса необходимо провести анализ правовых оснований, порядка досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования (за исключением случая преобразования муниципального образования) в сравнении с правовыми основаниями и порядком досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (далее – законодательный орган субъекта РФ).

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий (ст. 72).

В статье 73 Федерального закона от 06 октября 2003 года установлен порядок роспуска представительного органа муниципального образования, который состоит из следующих последовательных этапов (стадий):

1. Соответствующим судом должно быть установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования;

2. Представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного

предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт;

3. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный орган субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования;

4. Законодательный орган субъекта РФ принимает закон субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования;

5. Высшее должностное лицо подписывает и обнародует закон субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования. Соответственно, полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске;

6. Закон субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение десяти дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через десять дней со дня ее подачи.

Кроме того, данный Федеральный закон предусматривает, что досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов. На наш взгляд, само понятие «досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования», его основания и установленный порядок имеют несоответствия и недостатки.

Профессор С.А. Авакьян под правомочием (полномочием) понимает права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных



отношений, установленные нормативным юридическим актом<sup>58</sup>.

Представительный орган муниципального образования является органом муниципального образования. Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, а представительный орган муниципального района формируется непосредственно населением или может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства (ст. 35), наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2).

Как следует из данной правовой позиции, срок осуществления полномочий представительного органа муниципального образования определенными временными рамками не ограничивается. Сроки полномочий представительных органов муниципальных образований могут быть различными, но не менее двух лет. К осуществлению своих полномочий представительный орган муниципального образования приступает только после избрания не менее двух третей депутатов, и по смыслу такое количество депутатов должно сохраняться на весь период осуществления полномочий представительного органа муниципального образования данного созыва (ст. 35).

Таким образом, можно предположить, что под досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования предполагается досрочное прекращение прав и обязанностей представительного органа муниципального образования по решению вопросов местного значения (ст. 17). Полномочия (права и обязанности) представительного органа муниципального образования не могут прекращаться, а только приостанавливаются в связи с невозможностью осуществления этих полномочий депутатами данного (одного) созыва в

---

<sup>58</sup> Авакьян С.А. Конституционное право: Энциклопедический словарь. М.: Норма, 2000. С. 446.

случаях: добровольного сложения полномочий в порядке самороспуска, вступления в силу решения соответствующего суда о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, роспуска, преобразования муниципального образования.

Касаясь проблемы роспуска, необходимо отметить, что федеральный законодатель позволяет распустить представительный орган муниципального образования даже при формальном несоответствии нормативного правового акта представительного органа муниципального образования Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования.

Справедливо ли данное решение? Для сравнения обратимся к Федеральному закону от 06 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>59</sup>, которым установлена ответственность законодательного органа субъекта РФ за аналогичное неисполнение решения суда. Основанием досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ закрепляется необходимость установления судом: факта противоречия нормативного правового акта субъекта РФ федеральному законодательству; факта неисполнения законодательным органом субъекта РФ вышеуказанного решения суда в течение шести месяцев. И, самое главное, закрепляется: если «...в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов

---

<sup>59</sup> Федеральный закон от 06 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина , права и охраняемые законом интересы юридических лиц...». То есть речь идет о наступлении негативных последствий<sup>60</sup>.

Конституционный Суд РФ высказал свою правовую позицию по данной проблеме. В Постановлении от 04 апреля 2002 года подчеркивается: «...само по себе бездействие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случаях, когда его акт признан противоречащим федеральному законодательству, еще не дает оснований для начала процедуры досрочного прекращения полномочий. Вмешательство Российской Федерации может быть оправдано только указанными существенными последствиями нарушения конституционной обязанности субъектов Российской Федерации соблюдать федеральные нормативные предписания.

Таким образом, исключается применение такой меры федерального воздействия, как роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в связи лишь с формальным противоречием принятого им нормативного акта федеральному нормативному правовому акту и гарантируется использование федерального воздействия соразмерно негативным социальным последствиям нормативного решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации»<sup>61</sup>.

Первое. Как видим, аналогичные основания при роспуске

---

<sup>60</sup> Курманов М.М. Что показал анализ Федерального закона от 06 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»? // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 4. С. 84; Курманов М.М. Роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ: сравнительный анализ полномочий Президента Российской Федерации и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 3. С. 16; Курманов М.М. Уклонение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации от исполнения решений судов о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4. С. 28.; Курманов М.М. Ответственность законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Материалы Международной научной конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» // Правоотношения и юридическая ответственность. Ч. 1. Тольятти: Волжский университет им. Татищева, 2004. № 3. С. 195.

<sup>61</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 04 апреля 2002 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

представительного органа муниципального образования не закреплены.

Второе. При досрочном прекращении полномочий представительного органа муниципального образования не предусмотрена возможность предупреждения последнего высшим должностным лицом субъекта РФ. Федеральным законом от 6 октября 1999 г. предусмотрено, что Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу субъекта РФ. Конституционный Суд РФ в вышеуказанном Постановлении высказался таким образом: «По существу, вынесение предупреждения в адрес законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации является профилактической мерой, которая призвана побудить органы государственной власти субъектов Российской Федерации к добровольному исполнению решения суда, способствовать выполнению ими конституционных обязанностей, и одновременно создает дополнительную гарантию для субъекта Российской Федерации в процедуре применения федерального воздействия».

Такое предупреждение способствует как своевременному исключению применения нормативных правовых актов, признанных противоречащими федеральному законодательству, так и инициированию субъектом Российской Федерации рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации в процедурах проверки нормативных правовых актов или спора о компетенции».

Третье. Законодательный орган субъекта РФ принимает закон субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования. В Постановлении от 16 октября 1997 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации указал, что прекращение именно законом полномочий выборного органа местного самоуправления

является существенной гарантией<sup>62</sup>. Обязателен ли к принятию данный Закон и каковы последствия, если его не примут?

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 04 апреля 2002 года по роспуску законодательного органа субъекта РФ отмечено: «При этом в силу оспариваемых положений принятие федерального закона о досрочном прекращении полномочий (ропуске) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – даже при наличии установленных в судебном порядке оснований применения данной меры федерального воздействия – представляет собой не обязанность, а право федерального законодателя, реализующего таким образом – в рамках, установленных рассматриваемым Федеральным законом, – политическую волю Российской Федерации». То есть законодатель субъекта РФ имеет возможность оценить степень несоответствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования. Не приведет ли это к тому, что представительный орган муниципального образования может уйти от ответственности?

Возможен и такой вариант: законодательный орган субъекта РФ примет закон о роспуске представительного органа муниципального образования и направит его для подписания и обнародования высшему должностному лицу субъекта РФ, а последний его не подпишет. Соответственно, привлечение к ответственности представительного органа муниципального образования может не состояться.

Четвертое. У представительного органа муниципального образования могут возникнуть проблемы с исполнением решения суда по не зависящим от депутатов обстоятельствам. Например, нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, являющийся главой

---

<sup>62</sup>Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 16 октября 1997 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 42. Ст. 4902.

местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение десяти дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию. А если закон субъекта РФ, направленный на исполнение решения суда, не будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов? В этом случае в соответствии с ФЗ от 06 октября 2003 года есть все основания для роспуска представительного органа муниципального образования. Ответственность главы муниципального образования в данном случае не предусмотрена.

Пятое. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного из глав поселений и депутатов поселений, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов (ст. 35). В рассматриваемом случае главы поселений не несут никакой ответственности.

Рассмотрим случай досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования в связи с добровольным сложением полномочий путем принятия решения о самороспуске в порядке, определенном уставом муниципального

образования. Касаясь в целом института самороспуска, можно поставить вопрос: может ли часть депутатов, пусть и большая часть, лишиться остальных депутатских полномочий против их воли, правомерно ли данное решение?

В связи с отсутствием практики досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования приведу примеры досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ путем самороспуска. Субъекты РФ к решению данного вопроса подошли по-разному. Например, в Республиках Татарстан, Мордовия, Якутия, Самарской, Челябинской, Вологодской, Ростовской, Астраханской областях решение о самороспуске принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов, в Ульяновской области – большинством от установленного числа депутатов, а в Алтайском краевом Совете народных депутатов предусмотрено принятие такого решения не менее чем тремя четвертями голосов от установленного числа депутатов. Во всех рассмотренных случаях одновременно назначаются внеочередные выборы в законодательный орган субъекта РФ, которые проводятся не позднее чем через 120 дней со дня вступления в силу решения о самороспуске.

Во всех вышеперечисленных случаях конституции (уставы) субъектов РФ не закрепляют основания для принятия решения о самороспуске законодательным органом субъекта РФ. Только Уставом Хабаровского края предусмотрено: прекращение полномочий Думы досрочно в случае принятия Законодательной Думой решения о самороспуске, принятого не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов Думы. Дума в обязательном порядке в течение месяца рассматривает вопрос о самороспуске при наличии заключения Конституционного Суда Российской Федерации о нарушении Думой Конституции Российской Федерации, а также заключения Верховного Суда Российской Федерации, краевого суда о неоднократных нарушениях федеральных законов и краевых законов. То есть самороспуск возможен только по определенным основаниям и в определенном порядке. На наш взгляд, основания самороспуска

представительного органа муниципального образования также должны быть закреплены в уставе муниципального образования.

Остановимся на досрочном прекращении полномочий представительного органа муниципального образования в случае вступления в силу решения соответственно Верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов законодательного органа субъекта РФ, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

Федеральным законом закреплено: «Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов» (п. 1 ст. 35), и по смыслу такое же количество депутатов должно сохраняться на весь период осуществления своих полномочий представительным органом муниципального образования данного созыва.

Обратим внимание на то, что в течение срока полномочий депутат может сложить свои полномочия досрочно по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 06 октября 2003 года, в случаях: отставки по собственному желанию; прекращения гражданства РФ; прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; отзыва избирателями; досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления; признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; в иных случаях, установленных Федеральным законом.

Прекращение полномочий более одной трети депутатов может привести к тому, что число депутатов представительного органа муниципального



образования станет менее двух третей от установленной численности депутатов. В этом случае возникнет необходимость признания судом состава депутатов представительного органа муниципального образования неправомочным. Каковы же последствия такого признания для представительного органа муниципального образования, депутатов? Как указано выше, федеральный законодатель данный случай причисляет к видам досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования. Можно ли считать данную норму целесообразной, правомерной и оправданной? Во-первых, п. 16 ст. 35 другие основания признания неправомочным данного состава депутатов, кроме как «в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий», не закрепляет. Во-вторых, в п. 18 данной статьи закреплено: «В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, не позднее чем через три месяца со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий указанного органа проводятся досрочные муниципальные выборы в представительный орган муниципального образования». То есть вводится понятие «досрочные выборы», и в случае признания неправомочности состава депутатов представительного органа муниципального образования считается, что его полномочия прекращены досрочно и предусматриваются выборы депутатов всего представительного органа муниципального образования.

Обратимся к Федеральному закону от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>63</sup> и убедимся, что там закрепляются только понятия «повторные выборы», «дополнительные выборы» и предусматриваются два варианта решения в случае неправомочности состава депутатов

---

<sup>63</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

представительного органа муниципального образования. Первый: в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу, в избирательном округе назначаются дополнительные выборы. Голосование на дополнительных выборах должно проводиться не позднее чем через один год со дня досрочного прекращения полномочий депутата. При этом оговаривается, что повторные и (или) дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года.

Второй: если представительный орган муниципального образования остался в неправомочном составе из-за выбытия нескольких депутатов в период, когда дополнительные выборы не проводятся, поскольку депутаты не могут быть избраны на срок менее года, проводятся новые основные выборы (ст. 71). Это позволяет сделать вывод: в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года представительный орган муниципального образования только по этим основаниям досрочно прекращает свои полномочия и назначаются новые выборы всего состава депутатов представительного органа муниципального образования.

На наш взгляд, в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» нет решения на тот случай, когда полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Ведь представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. Найти решение в данном случае сложно, так как сход граждан ни теоретически, ни практически распустить невозможно.

Вышеизложенное позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Применение понятия «досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования» (за исключением

случая «признания неправомочным данного состава депутатов») неправомерно и необоснованно. Можно говорить только о досрочном прекращении полномочий депутатов определенного созыва;

2. Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены досрочно даже при формальном несоответствии федеральному законодательству, законодательству субъектов РФ, уставу муниципального образования нормативного правового акта муниципального образования;

3. Необходимо нормы о неправомочности состава депутатов и проведения дополнительных, повторных, новых выборов, установленные в Федеральном законе от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», закрепить в Федеральном законе от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

4. Возможность признания неправомочным состава депутатов представительного органа муниципального образования удачна для оппозиции, особенно если она составляет более одной трети установленного числа депутатов. Депутаты, представители оппозиции, по договоренности могут досрочно сложить свои полномочия, что может привести к неправомочности состава депутатов представительного органа муниципального образования и к новым основным выборам всего состава депутатов;

5. Необходимо из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исключить пункт о самороспуске или же закрепить норму о том, что решение о самороспуске принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов.

И в заключение данного параграфа считаем, что выявленные противоречия будут устранены, предлагаемые выводы и практические

рекомендации получают признание со стороны федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и будут реализованы.

Наиболее актуальный вопрос в деятельности представительного органа местного самоуправления связан с ответственностью представительного органа местного самоуправления. Данному вопросу посвящен следующий параграф нашего исследования.

## § 2.2 Практические проблемы, связанные с ответственностью представительного органа местного самоуправления

Вопросы ответственности органов местного самоуправления относятся к общим принципам местного самоуправления и регулируются на уровне федерального закона. Право установления государством адекватных мер ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления, выборных должностных лиц Конституционным Судом РФ было признано соответствующим Конституции РФ в Постановлении от 16 октября 1997 года № 14-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Как следует из решения Конституционного Суда РФ, конституционные положения о самостоятельности органов местного самоуправления не могут служить препятствием для введения ответственности органов местного самоуправления. Ответственность рассматривается Конституционным Судом РФ как гарантия соблюдения законности органами местного самоуправления, выборными должностными лицами местного самоуправления, а также защиты граждан от злоупотреблений органами местного самоуправления и

выборных должностных лиц местного самоуправления своими полномочиями.

При этом согласно позиции Конституционного Суда РФ ответственность должна быть соразмерна степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, что позволит гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность.

Следует отметить, что в отношении органов местного самоуправления, том числе и представительных органов муниципальных образований, федеральный законодатель занял более жесткую и категоричную позицию в сравнении с ответственностью органов государственной власти субъектов РФ. Так, М.М. Курманов отмечает, что для привлечения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ к ответственности в виде роспуска недостаточно фактов установления принятия нормативных правовых актов, не соответствующих федеральному законодательству, и невыполнения решения суда об исправлении допущенной нормотворческой ошибки. Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» допускает возможность роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ только в том случае, если в результате уклонения данного органа государственной власти субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц.

Таким образом, применение мер ответственности связано не только с выяснением формальных вопросов, но и с оценкой негативного воздействия

на общественные отношения, с бездействием законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ<sup>64</sup>.

Досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления по инициативе органов государственной власти имеет место в ряде зарубежных государств, однако на практике эта мера воздействия используется весьма редко. Законодательная регламентация ответственности органов местного самоуправления в Российской Федерации претерпела определенную эволюцию. Одной из тенденций является уточнение оснований привлечения к ответственности и упрощение самого механизма ответственности. Так, соответствующие положения Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не получили достаточного практического воплощения: норма о роспуске представительного органа муниципального образования, предусмотренная ст. 49 данного Федерального закона, лишь раз сработала за 10 лет своего действия<sup>65</sup>. Однако к настоящему времени сформировалась довольно обширная и многообразная судебная практика применения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части ответственности органов местного самоуправления. При этом в литературе высказано справедливое мнение о том, что прежний порядок привлечения к ответственности органов местного самоуправления отличался сложностью, противоречивостью и громоздкостью, что существенно затрудняло его практическое использование<sup>66</sup>.

Одной из мер ответственности представительного органа муниципального образования является его роспуск. В отличие от прежнего в

---

<sup>64</sup> Курманов М.М. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 24.

<sup>65</sup> Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: Научно-практическое пособие. М., 2011. С. 34.

<sup>66</sup> Краснов М.А. Проблема ответственности в местном самоуправлении // Местное самоуправление: Современный российский опыт законодательного регулирования / под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998 С. 44; Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999 С. 33; Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010 С. 45.; Заболотских Е.М. Указ. соч. С. 14.

действующем законодательном акте, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, предусмотрена ответственность представительного органа муниципального образования в виде роспуска не только за неисполнение решения суда о приведении нормативного правового акта, принятого данным органом, в соответствие с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъектов РФ, уставом муниципального образования или об отмене таких актов, но и за нарушение требований к организации деятельности представительного органа муниципального образования. Согласно ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в случае, если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

Указанная норма была введена в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. Именно ученые предложили в качестве самостоятельного основания роспуска представительного органа местного самоуправления длительное (например, более шести месяцев) уклонение депутатов (или их части) от проведения заседаний, что исключило бы из практики деятельности муниципалитетов безнаказанное бойкотирование депутатами основной организационной формы работы представительного органа<sup>67</sup>. Отметим, что

---

<sup>67</sup> Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 6. С. 86.

прислушавшись к самой идее прекращения полномочий представительного органа по данному основанию, федеральный законодатель установил более жесткие временные рамки непроведения его заседания (три месяца).

В правоприменительной практике подтверждается обязательность проведения представительным органом местного самоуправления заседаний. Например, в мотивировочной части Постановления Уставного суда Санкт-Петербурга от 03 июня 2004 года № 080-П «По делу о толковании положений пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 59, статьи 62, пунктов 1 и 2 статьи 64 и статьи 66 Устава Санкт-Петербурга»<sup>68</sup> сказано, что по смыслу положений п. 1 ст. 4 и ст. 66 Устава Санкт-Петербурга осуществление жителями Санкт-Петербурга своей власти через органы местного самоуправления является выражением народовластия на местном уровне. Из этого следует, что если уставом муниципального образования в соответствии с Законом Санкт-Петербурга предусматривается наличие в муниципальном образовании представительного органа местного самоуправления и данный орган сформирован на очередных выборах в правомочном составе, то у такого органа возникает обязанность осуществлять деятельность по решению вопросов местного значения, отнесенных к его компетенции.

Коллегиальный характер деятельности представительного органа местного самоуправления предполагает, что отнесенные к его компетенции вопросы должны решаться входящими в состав данного органа депутатами совместно на заседаниях представительного органа. Следовательно, проведение заседаний Муниципального совета является обязательной формой работы представительного органа местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Таким образом, Уставный суд Санкт-Петербурга пришел к выводу, что сформированные в правомочном составе представительные органы местного самоуправления муниципальных образований должны осуществлять свою

---

<sup>68</sup>Постановления Уставного суда Санкт-Петербурга от 03 июня 2004 года № 080-П «По делу о толковании положений пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 59, статьи 62, пунктов 1 и 2 статьи 64 и статьи 66 Устава Санкт-Петербурга»// Санкт Петербургские ведомости. 2004. 11 июня.



деятельность в коллегиальных формах по решению отнесенных к их компетенции вопросов местного значения. Обязательной формой деятельности представительного органа местного самоуправления, исходя из коллегиального характера его работы, является проведение заседаний депутатов представительного органа местного самоуправления, на которых решаются вопросы, находящиеся в исключительном ведении представительного органа местного самоуправления.

Основными аргументами в пользу принятия Федерального закона от 18 июня 2007 года 101-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований» было то, что, в случае если по объективным или субъективным причинам представительный орган муниципального образования в течение продолжительного периода времени не проводил и (или) не мог провести заседание, а значит, и принимать решения во исполнение своих полномочий, это может привести к тяжелым социально-экономическим последствиям для населения соответствующего субъекта РФ или муниципального образования. Вместе с тем посредством досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования и проведения последующих выборов избирателям самим предоставляется возможность разрешить кризисную ситуацию и вероятный конфликт между представительными и исполнительными органами на местном уровне. Кроме того, факт роспуска представительного органа муниципального образования по указанному основанию имеет еще и превентивное значение, подталкивая депутатов, бойкотирующих заседания представительного органа муниципального образования, к конструктивному поведению.

В юридической литературе отмечается, что дополнение случаев ответственности представительных органов перед государством, внесенное

Федеральным законом от 18 июня 2007 года № 101-ФЗ, оправданно<sup>69</sup>. Необходимо обратить внимание на то, что к настоящему времени судами общей юрисдикции уже рассмотрены десятки дел о привлечении к ответственности по данному основанию представительных органов муниципальных образований<sup>70</sup>. Здесь следует отметить, что в литературе практически сразу был поставлен вопрос, на который в приведенной норме нет ответа, а ситуация очень даже возможна в силу российской специфики: "пока руководитель исполнительной власти субъекта раскачается и обратится в суд, чтобы констатировать, что представительный орган не собирался на заседания три месяца, пока суд рассмотрит дело, пока руководитель будет в течение трех месяцев готовить и вносить проект закона о роспуске, муниципальный представительный орган возьмет да и соберется на заседание. И тогда неясно, снимается ли этим проблема роспуска или же орган законодательной власти субъекта РФ все равно будет решать вопрос по фактам, имевшим место несколько месяцев назад"<sup>71</sup>.

Иначе говоря, неполнота правового регулирования ответственности представительного органа местного самоуправления по данному основанию - непроведения заседаний в правомочном составе – ставит перед правоприменителем сложные вопросы, решение которых на практике осуществляется по принципу усмотрения.

В частности, может ли факт непроведения заседаний представительного органа местного самоуправления до подачи соответствующего заявления в суд нивелирован событием проведения заседания этого органа после

---

<sup>69</sup> Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 651.

<sup>70</sup> Решение Солнечногорского городского суда Московской области от 28 мая 2012 года № 2-1782/2012, установившее факт непроведения Советом депутатов сельского поселения Кутузовское Солнечногорского муниципального района Московской области правомочного заседания в течение трех месяцев подряд; решение Тосненского городского суда Ленинградской области от 21 февраля 2012 года № 2-475/2012, установившее факт непроведения Советом депутатов муниципального образования Тельмановское сельское поселение Тосненского района Ленинградской области правомочного заседания в течение трех месяцев подряд; решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 30 сентября 2011 года по делу № 2-5628/11, установившее факт непроведения Советом депутатов муниципального образования Кузьмолотовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области правомочного заседания в течение трех месяцев подряд; и др.  
URL:[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=612926-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=612926-6)(дата обращения: 14.04.2018).

<sup>71</sup> Муниципальное право России: Учебник // отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2009. С. 245.

обращения в суд или во время судебного разбирательства? Такие доводы нередко заявляются в судебных заседаниях. По смыслу этих доводов проведение заседаний представительного органа местного самоуправления после обращения в суд с заявлением является достаточным основанием для отказа в удовлетворении данного заявления. Конструкция правовой нормы ч. 2 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет утверждать, что ответственность в данном случае наступает по формальному основанию, имевшему место на дату обращения в суд с соответствующим заявлением. Проведение заседаний после обращения в суд, т.е. своеобразное «исправление» депутатов представительного органа местного самоуправления, не должно приниматься во внимание и быть основанием для отказа в удовлетворении заявления.

Условно можно выделить две категории споров, связанных с применением ч. 2.1 ст. 73 названного Федерального закона. Первую составляют дела об установлении факта непроведения правомочного заседания представительного органа муниципального образования в течение трех месяцев подряд. Ко второй можно отнести дела об обжаловании законов субъектов РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

Что касается второй категории дел, то в них, как правило, заявители обжалуют процедурные вопросы принятия соответствующих законов субъектов РФ. Но, кроме того, ставится и вопрос о правильности признания неправомочными заседаний представительных органов муниципальных образований в течение трех месяцев подряд. Например, в деле об оспаривании Закона Ярославской области от 19 февраля 2008 года № 11-З «О роспуске Муниципального Совета Константиновского сельского поселения Ярославской области» заявители полагали, что при принятии соответствующего Закона Ярославской области суды не учли, что нарушение ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» было вызвано бездействием главы Константиновского сельского поселения, исполнявшего обязанность председателя Муниципального совета Константиновского сельского поселения и не созывавшего заседания представительного органа муниципального образования. Верховный Суд РФ, рассматривавший кассационную жалобу на решение Ярославского областного суда от 08 апреля 2008 г., которым было отказано в удовлетворении заявления о признании Закона Ярославской области «О роспуске Муниципального совета Константиновского сельского поселения Ярославской области», пришел к выводу, что районный суд при рассмотрении дела об установлении факта непроведения правомочного заседания в течение трех месяцев подряд правильно пришел к выводу, что депутаты Муниципального совета Константиновского сельского поселения должны и имели возможность в целях надлежащей организации своей деятельности, в том числе своих заседаний, избрать председателя представительного органа муниципального образования из числа депутатов, чего сделано не было<sup>72</sup>.

Для тех же дел, в которых устанавливается непосредственно сам факт непроведения правомочного заседания представительного органа муниципального образования, вопрос о том, что считать правомочным заседанием, является ключевым. Кроме него, как следует из ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», судом должны также быть разрешены следующие вопросы: правомочность состава представительного органа муниципального образования и период непроведения правомочных заседаний.

Обращение к судебной практике по применению ч. 2.1 ст. 73 указанного выше Федерального закона показывает, что вопрос о критериях правомочности заседания представительного органа муниципального

---

<sup>72</sup>Определение Верховного Суда РФ от 25 июня 2008 года № 8-Г08-9 URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=612926-6\(дата обращения: 18.04.2018\)](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=612926-6(дата обращения: 18.04.2018)).

образования находит интересную трактовку. В этом отношении интерес представляют следующие два дела, которые были рассмотрены судами в Брянской и Псковской областях.

В первом деле гражданин С. обратился в Брянский районный суд с заявлением о признании факта непроведения в правомочном составе более трех месяцев подряд заседаний Мичуринского сельского Совета народных депутатов. В обоснование своих требований заявитель указал, что с 14 января 2012 г. на заседаниях Мичуринского сельского Совета народных депутатов присутствовало менее половины от установленного числа депутатов, что в конечном счете не позволило в течение трех месяцев подряд провести правомочные заседания данного органа местного самоуправления. Часть депутатов Мичуринского сельского Совета народных депутатов возражала против заявленных требований, указывая, что правомочные заседания состоялись 26 марта, 04 апреля и 28 мая 2012 года, т.е. на них присутствовало более половины от установленного числа депутатов. Судом было установлено, что, действительно, в указанные даты созывались заседания представительного органа Мичуринского сельского поселения: 26 марта 2012 года часть депутатов покинула заседание; на заседании 04 апреля 2012 года присутствовало только 5 депутатов из 12; на заседании 28 мая 2012 года – 6 из 12. Но при этом ни одно из проведенных заседаний протоколом не оформлялось и решения представительного органа муниципального образования не принимались. Исходя из указанных обстоятельств, а именно отсутствия необходимого кворума, оформленных надлежащим образом протоколов заседаний (без подписи председательствующего и секретаря) и непринятия решений, суд признал факт непроведения в течение трех месяцев подряд правомочных заседаний Мичуринского сельского Совета народных депутатов<sup>73</sup>.

В качестве доказательств суд использовал объяснения депутатов

---

<sup>73</sup> Решение Брянского районного суда от 04 июня 2012 года по делу № 2-529/2012. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=612926-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=612926-6) (дата обращения: 18.04.2018).

Мичуринского сельского Совета народных депутатов, свидетельские показания муниципальных служащих администрации Мичуринского сельского поселения. Кроме того, суд учел также и то, что не было представлено доказательств изготовления протоколов или принятия решений Мичуринским сельским Советом народных депутатов в указанные даты.

Апелляционная инстанция согласилась с выводами Брянского районного суда, поскольку из материалов дела следовало, что суду в соответствии со ст. 56 ГПК РФ не было представлено надлежащего документального подтверждения факта проведения заседаний Мичуринского сельского Совета народных депутатов необходимым составом депутатов и принятия на них каких-либо решений.

В другом деле Печорским районным судом Псковской области было удовлетворено заявление прокурора об установлении непроведения в течение трех месяцев подряд Собранием депутатов сельского поселения «Изборская волость» правомочного заседания (решение от 24 октября 2012 г.).

Суд апелляционной инстанции на основании п. 4. ч. 4 ст. 330 ГПК РФ решение районного суда отменил в связи с принятием судом решения о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле, перешел к рассмотрению дела по правилам производства в суде первой инстанции и удовлетворил заявление прокурора<sup>74</sup>. Суд установил, что с 19 июля по 19 октября 2012 года Собрание депутатов сельского поселения «Изборская волость» не проводило правомочного заседания, вследствие чего не был избран глава муниципального образования и не могли быть приняты иные решения по вопросам местного значения, требовавшие присутствия не менее 2/3 депутатов. При этом часть депутатов Собрания депутатов сельского поселения «Изборская волость» возражала против признания факта непроведения заседаний в течение трех месяцев подряд и приводила доказательства, подтверждающие проведение правомочных заседаний.

---

<sup>74</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Псковского областного суда от 14 февраля 2013 года. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=612926-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=612926-6) (дата обращения: 22.04.2018).

Вместе с тем судебная коллегия Псковского областного суда указала следующее. С 19 июля по 19 октября 2012 года Собрание депутатов сельского поселения «Изборская волость» не смогло избрать главу муниципального образования в связи с отставкой предыдущего главы поселения. При этом в Уставе данного муниципального образования отсутствовали положения, устанавливающие должностное лицо, на которое должны быть возложены полномочия главы муниципального образования в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

Суд исходил из того, что в соответствии с п. 1 ст. 116 Закона Псковской области от 01 августа 2003 года № 295-оз «Избирательный кодекс Псковской области» заседание представительного органа муниципального образования правомочно проводить выборы главы муниципального образования, если на нем присутствует не менее двух третей от установленного уставом муниципального образования численного состава представительного органа муниципального образования, а в силу ст. 121 указанного Закона Псковской области выборы главы муниципального образования в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования представительный орган муниципального образования проводит в течение месяца. На основании представленных протоколов заседаний Собрания депутатов сельского поселения «Изборская волость», а также свидетельских показаний депутатов суд установил факт непроведения в течение шести месяцев правомочного заседания представительного органа муниципального образования сельское поселение «Изборская волость» по избранию главы данного муниципального образования. По мнению суда, это обстоятельство является достаточным основанием для применения ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом суд не принял во внимание доводы депутатов о проведении в течение шести месяцев правомочных заседаний с кворумом не менее

половины депутатов, на которых принимались иные решения, в частности, об обращении за судебной защитой, а также об утверждении программы обращения с отходами в границах муниципального образования «Изборская волость». Суд указал, что данные решения не могут рассматриваться как доказательства проведения правомочных заседаний даже при наличии необходимого числа депутатов в силу того, что названные решения или касались организационных вопросов, или принимались вне рамок компетенции представительного органа муниципального образования, так как утверждение муниципальных программ отнесено п. 1 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ к полномочиям местных администраций, а не представительных органов местного самоуправления.

Таким образом, в данном деле установление факта непроведения правомочного заседания представительного органа муниципального образования в течение трех месяцев подряд основывалось исключительно на оценке возможности представительным органом муниципального образования решить только один из вопросов, входящих в его компетенцию. Иные заседания Совета депутатов сельского поселения «Изборская волость», которые, с одной стороны, были правомочны на принятие иных решений, но, с другой - не имели необходимого кворума для избрания главы муниципального образования, не рассматривались судам как правомочные заседания в смысле ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При оценке вышеприведенных судебных актов следует исходить из положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которых установлены нормативные правовые акты, определяющие правомочность заседаний представительных органов муниципальных образований, а также указывается, что следует считать правомочным заседанием.

В соответствии с указанным Федеральным законом правомочность заседания представительного органа муниципального образования



определяется уставом муниципального образования. Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствуют менее 50% от числа избранных депутатов. Заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца(ч. 1.1 ст. 35).

Таким образом, муниципальные образования вправе самостоятельно определять критерий правомочности заседаний своих представительных органов. Надлежащим нормативным правовым актом, в котором могут содержаться соответствующие положения, является устав муниципального образования. С учетом того, что к уставу муниципального образования как главному документу в системе муниципальных правовых актов предъявляются особые требования к порядку принятия, в том числе предусматривающие участие населения в этом процессе через референдум (за исключением отдельных вопросов), решение вопроса о правомочности заседаний представительного органа муниципального образования не может быть отнесено к иным муниципальным правовым актам. В противном случае население муниципальных образований будет отстранено от определения содержания устава в данной части.

Относя установление правомочности заседаний представительных органов муниципальных образований к предмету уставов муниципальных образований, федеральный законодатель тем не менее посчитал возможным закрепить нижний предел правомочности– не менее 50% от числа избранных депутатов.

Следовательно, при разрешении дел об установлении факта непроведения правомочного заседания представительного органа муниципального образования в течение трех месяцев подряд при определении правомочности заседаний следует обращаться к уставу муниципальных образований и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации».

В этой связи следует отметить, что ссылка Псковского областного суда

на Закон Псковской области «Избирательный кодекс Псковской области» в части правомочности заседаний представительного органа муниципального образования при выборах главы муниципального образования с учетом приведенной выше позиции о надлежащих нормативных правовых актах представляется неверной. Кроме того, необходимо учитывать также и то, что законодательство о выборах, к которому принадлежит и Закон Псковской области «Избирательный кодекс Псковской области», регулирует отношения по поводу выборов. Выборы в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» признаются формой прямого волеизъявления граждан, осуществляемой в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица (п. 9 ст. 2). Выборы главы сельского поселения представительным органом муниципального образования не относятся к выборам по смыслу вышеуказанного Федерального закона, так как не предполагают прямого волеизъявления граждан.

Что касается критериев правомочности, то в данном случае можно констатировать расхождение между законодательством и позициями, выраженными в анализируемых судебных актах.

Анализируемая норма ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает формальный состав, предполагающий установление факта непроведения заседаний представительного органа в течение трех месяцев подряд в правомочном составе. Закон не связывает наступление неблагоприятных последствий в виде роспуска представительного органа местного самоуправления по этому основанию в связи с какими-либо материальными последствиями, в том числе в связи с неприятием

представительным органом местного самоуправления решений по вопросам своей компетенции.

Несмотря на это, из решений и определений судов следует, что для признания правомочности заседаний представительных органов муниципальных образований принималась во внимание не только сугубо формально арифметическая сторона, а именно кворум, т.е. необходимое число депутатов, но и иные аспекты деятельности данных органов местного самоуправления. В частности, суды обращали внимание на то, принимались решения на спорных заседаниях представительных органов муниципальных образований или нет. Отсутствие принятых решений позволило судам признавать заседания неправомочными. Вместе с тем Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит оснований для такого расширительного подхода к определению правомочности заседаний представительного органа муниципального образования. В нем правомочность понимается именно как число депутатов, присутствующих на заседании. При этом правомочность является условием для принятия легальных и юридически значимых решений представительными органами муниципальных образований. Но само отсутствие принятых решений не может служить критерием признания заседания представительного органа муниципального образования неправомочным. Непринятие же решений является одним из следствий неправомочности заседания соответствующего органа местного самоуправления. Кроме этого, следует учитывать, что принятие решений является одной из форм деятельности представительного органа местного самоуправления. Наряду с этим он может осуществлять иную деятельность, не связанную с принятием решения в его нормативно-правовом смысле как разновидности правового акта местного самоуправления. Решение представительного органа местного самоуправления может быть не принято не только в связи с проведением заседания в неправомочном составе, но и по другим основаниям; принятие решения может быть отложено.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что если Брянский районный суд и Брянский областной суд при оценке правомочности исходили из того, что представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев не принимал каких-либо решений, отнесенных к его компетенции, то Псковский областной суд установил факт неправомочности только на основании того, что в течение трех месяцев представительный орган муниципального образования не мог принять решение только по одному вопросу, а именно по выборам главы муниципального образования. В данном случае суд также вышел за формально установленные рамки ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В законодательстве отсутствуют положения, позволяющие суду по своему усмотрению, из заседаний представительного органа муниципального образования выбирать те из них, которые соответствуют определенному судом критерию (в данном случае это заседания по избранию главы муниципального образования).

В деле о признании правомочности заседаний Собрании депутатов сельского поселения «Изборская волость» судом было установлено, что в течение трех месяцев подряд все же было проведено заседание данного органа местного самоуправления. Но судом произвольно оно было исключено в расчетах при определении хронологии заседаний соответствующего органа местного самоуправления, притом что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исходит из того, что в течение трех месяцев подряд должны быть проведены любые заседания представительного органа муниципального образования.

Во избежание подобного произвольного и расширительного толкования правовой нормы о проведении заседания в правомочном составе очевидно, что Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» должен быть дополнен нормой, уточняющей критерии правомочного заседания представительного органа местного

самоуправления. В частности, одним из вариантов является закрепление такого критерия, как принятие необходимых решений по вопросам местного значения или переданным полномочиям органов государственной власти.

Таким образом, суды получают четкие ориентиры при рассмотрении заявлений об установлении факта непроведения заседаний представительных органов местного самоуправления в правомочном составе в течение трех месяцев подряд. Реализация предложенной поправки позволит исключить произвольность в решениях судов при рассмотрении вопросов о роспуске представительных органов местного самоуправления, выход их за рамки закона. При этом будет продолжена линия законодателя на обеспечение бесперебойного функционирования данных органов местного самоуправления с учетом необходимости решения вопросов местного значения, т.е. достижения той цели, которая и ставилась при введении действующей модели организации местной власти.

Одним из самых спорных и проблематичных вопросов в российском законодательстве вообще и в муниципальном законодательстве в частности является вопрос об ответственности представительных органов и должностных лиц местного самоуправления. Представительные органы местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральным законодательством. В отечественной, да и в зарубежной юридической литературе еще не выработано общего подхода к понятию «юридическая ответственность». Одними авторами она определяется как «мера государственного принуждения, основанная на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающаяся в установлении для него определенных отрицательных последствий в форме ограничений личного и имущественного порядка»<sup>75</sup>, другими – как «регламентированное нормами права общественное

---

<sup>75</sup> См.: Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 56.; Шон Т.Д. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7.

отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение»<sup>76</sup>. Помимо общих уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности, в муниципальных правоотношениях имеет место муниципально-правовая ответственность как вид конституционно-правовой ответственности. Данный вид ответственности в отдельный выделяют Е.С. Шугрина и С.Г. Соловьев<sup>77</sup>. Муниципально-правовая ответственность выполняет не только карательную функцию (как, например, уголовно-правовая), но и восстановительную, предупредительную и воспитательную функции. Необходимо отметить, что рассматриваемый вопрос, а точнее выразиться – проблема вызвана новизной данного правового феномена, который имеет место быть только на муниципальном уровне (на федеральном уровне и уровне субъектов РФ в действующем законодательстве ответственность депутатов Государственной Думы РФ и депутатов представительных органов субъектов РФ перед населением не предусмотрена).

Согласно ч. 2 ст. 71 Закона 2003 года население муниципального образования вправе отозвать депутата либо весь представительный орган. Основания наступления ответственности депутата либо представительного органа перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с указанным Законом.

Отзыв – это процедура, позволяющая избирателям отстранять от должности ранее на них избранных или назначенных должностных лиц.

---

<sup>76</sup> См.: Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 114–116.

<sup>77</sup> Шугрина Е.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2001. № 1. С. 109–111; Соловьев С.Г. Муниципально-правовая ответственность местного представительного органа: содержание и актуальные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 2. С. 5–8.

Институт отзыва должностных лиц с выборных должностей уходит своими корнями во времена демократии Древней Греции.

Как известно, Европейская хартия местного самоуправления определяет, что статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их полномочий, а также что функции и деятельность, несовместимые с мандатом местного выборного лица, могут быть установлены только законом или основополагающими правовыми принципами<sup>78</sup>. Как показывает анализ уставов муниципальных образований, во многих из них используется в качестве основания для отзыва депутатов местного самоуправления такая формула, как «утрата доверия». Автор обращает внимание на то, что термин «доверие» носит неправовой характер. Им обозначают уверенность в чьей-либо добросовестности, искренности, в правильности чьего-нибудь поведения.

Так, например, в Уставе Миасского городского округа Челябинской области указано, что ответственность депутатов перед населением наступает в результате утраты доверия и реализуется путем их отзыва населением округа в соответствии с федеральным законом в порядке, установленном Уставом. Подобная норма содержится и в Уставе города Челябинска, где указывается, что ответственность депутатов городской Думы наступает при условии утраты доверия<sup>79</sup>. А вот в Уставе Чебаркульского городского округа Челябинской области не содержится данной формулировке, в ст. 77 Устава указывается, что основаниями наступления ответственности депутатов городского округа могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие), в случае подтверждения их в судебном порядке.

Таким образом, формула «утрата доверия» носит общий характер и не конкретизирует причины данной утраты. Это означает, что названные

---

<sup>78</sup> Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года). Ст. 7 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. Прим.: Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ. Вступил в силу для Российской Федерации 01 сентября 1998 года.

<sup>79</sup> Устав города Челябинска (принят Решением Челябинской городской Думы третьего созыва от 07 февраля 2007 года № 19/23) // Вечерний Челябинск. 2007. № 56.

причины определяет само население в ходе голосования по отзыву. Чаще всего утрата доверия наступает вследствие неудовлетворенности деятельностью выборных органов, должностных лиц местного самоуправления. Ее причинами оказываются: нарушение прав и законных интересов граждан; нарушение действующего законодательства; недобросовестное выполнение депутатских полномочий, предвыборных программ и должностных обязанностей; утрата контактов с избирателями, игнорирование ведения приема граждан, формальное рассмотрение их обращений; совершение действий, порочащих звание выборного лица, и др. По мнению автора, можно говорить о том, что термин «утрата доверия» включает в себе смысл конкретных юридических правонарушений и проступков, однако, обличен в разговорную форму для большей доступности основным массам населения<sup>80</sup>.

Как уже было сказано, основания и процедура отзыва устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями отзыва могут быть только конкретные противоправные решения или действия (бездействия), подтвержденные в судебном порядке. Результаты исследований свидетельствуют, что по состоянию на начало 2007 года в большинстве уставов сельских поселений и муниципальных районов основания отзыва не указаны. В части 3 статьи 45 Закона 2003 года предусмотрено лишь одно основание отзыва – это нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения. Согласно требованиям, предъявляемым к уставу муниципального образования, закрепленным в пункте 7 и 8 части 1 статьи 44 Закона 2003 года, уставом муниципального образования должны определяться основания и порядок прекращения полномочий депутатов и выборных должностных лиц, виды ответственности, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе относительно института отзыва. В юридической литературе

---

<sup>80</sup> Кокотов А.А., Саломаткин А.С. Указ.соч. С. 320–321.



неоднократно подчеркивалось, что данное требование Закона 2003 года преимущественно находит отражение лишь в уставах крупных муниципальных образований, а абсолютное большинство муниципалитетов ограничивается фактическим дублированием в уставах текста Федерального закона, в котором упоминается лишь одно основание ответственности<sup>81</sup>.

По мнению А.В. Кузько, с одной стороны, наличие любого судебного решения, подтверждающего фактическое совершение депутатом правонарушения, может быть поводом для возбуждения вопроса об отзыве. Инициатива проведения голосования по отзыву депутата может исходить от нескольких граждан (по смыслу Закона 2003 года не менее двух), избирательных и иных общественных объединений (фактически любой общественной организации), но лишь в том случае, если их уставы предусматривают участие в выборах и референдумах, а также в результате совместной инициативы главы местной администрации и представительного органа<sup>82</sup>.

Однако, например, Устав города Челябинска устанавливает минимальное количество граждан для создания инициативной группы по отзыву депутата не менее 70 человек для отзыва депутата Челябинской городской Думы, зарегистрированных в соответствующем избирательном округе, и не менее 2500 человек для отзыва Главы города Челябинска, зарегистрированных в муниципальном образовании<sup>83</sup>.

При этом инициаторы собрания должны известить депутата о времени и месте проведения собрания, обеспечить возможность депутату присутствовать и выступать на собрании. Очевидно, что реализация подобного положения на практике позволит депутату пригласить на собрание необходимое количество своих сторонников, чтобы либо сорвать его

---

<sup>81</sup> Кузько А.В. Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21. С. 36.

<sup>82</sup> См.: Там же.

<sup>83</sup> Устав города Челябинска (принят Решением Челябинской городской Думы третьего созыва от 27 февраля 2007 года № 19/23). Ст.15 // Вечерний Челябинск. 2007. № 56.

проведение, либо не допустить принятия решения по вопросу об отзыве необходимым большинством голосов.

В Уставе Чебаркульского городского округа Челябинской области в статье 13 по поводу процедуры отзыва депутатов сказано более лаконично: голосование по отзыву депутата Собрания депутатов городского округа проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом Челябинской области для проведения референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, реальная возможность проведения самого голосования по отзыву депутата, с учетом сложнейшей процедуры сбора подписей и проверки их действительности, назначения и финансирования голосования в установленные сроки, представляется крайне проблематичной. Положения абзаца 3 части 2 статьи 24 Закона 2003 года, императивно устанавливающие, что депутат считается отозванным при условии голосования за отзыв не менее половины всех избирателей, зарегистрированных в муниципалитете(избирательном округе), делает важнейший институт представительной демократии абсолютно нежизнеспособным.

В большинстве стран Европейского союза возможность отзыва депутата представительного органа вообще не предусмотрена, ибо его ответственность (кроме уголовной) носит в чистом виде политический характер. Она может проявляться в отказе избирателей проголосовать на следующих выборах за эту кандидатуру. Видимо, в таком же направлении движется и современное российское законодательство, отказавшись от института отзыва «за утрату доверия».

Между тем институт юридической ответственности является необходимым условием эффективности деятельности не только конкретного депутата, но и представительного органа власти. Однако реальную возможность влиять на депутатский корпус по действующему

законодательству приобретает не население, что вполне логично в силу того, что оно формирует властный орган, а государство, обладающее, в отличие от института отзыва, реальным механизмом роспуска представительного органа<sup>84</sup>. К сожалению, многие авторы ставят знак равенства между ответственностью перед населением и перед государством, полагая, что отзыв депутата населением возможен при условии определения его вины<sup>85</sup>. В целом, к сожалению, многим исследователям позиция законодателя «представляется мудрой (?): отзыв выборных лиц формально остается в арсенале инструментов муниципальной демократии. При этом он, во всяком случае, не будет играть негативной роли в практике организации муниципальной власти»<sup>86</sup>. Таким образом, фактически оправдывается гарантированная федеральным законодательством безответственность депутатов представительного органа в интересах политической стабильности на местном уровне исомнительных дивидендов призрачного совершенствования института муниципальных выборов.

Тем не менее, А.В. Кузько считает, что представляется целесообразным установить конкретные основания для отзыва депутата как меры дисциплинарной ответственности, исключив положения, закрепленные в подпункте 8 части 1 статьи 44 Закона 2003 года, предусматривающие определение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в уставах муниципалитетов. Основания отзыва депутата и главы местного самоуправления, на его взгляд, должны быть закреплены на федеральном уровне. Таковыми могут признаваться:

1) противоправные решения или действия (бездействие), в случае подтверждения в судебном порядке факта причинения вреда гражданам, юридическим лицам, интересам публично-правовых образований;

---

<sup>84</sup> Определение Верховного Суда РФ от 25 апреля 2007 года № 33-Г07-6 Решение Брянского районного суда от 04 июня 2012 года по делу № 2-529/2012. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=612926-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=612926-6) (дата обращения: 25.04.2018).

<sup>85</sup> См.: Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в РФ. М.: Юрист, 2006. С. 269.

<sup>86</sup> Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: Проблемы правового регулирования. М.: Велби; Проспект, 2006. С. 417.

2) систематическое (более двух раз в течение года) нарушение регламента представительного органа местного самоуправления, подтвержденное актом этого органа;

3) систематическое (более двух раз в течение года) нарушение установленного порядка и срока письменного ответа на обращения граждан или нарушение установленного порядка приема граждан, подтвержденное в судебном порядке;

4) установленные в результате депутатского расследования и подтвержденные в судебном порядке факты грубого нарушения депутатской (должностной) этики, в том числе использования своего положения в личных интересах, в интересах близких родственников и лиц близкого круга (дальних родственников, родственников супруга(и) и лиц регулярного, длительного и неформального общения).

Депутат, глава муниципального образования считается отозванным, если: а) за отзыв проголосовало большинство граждан, принявших участие в голосовании, если инициатива отзыва исходила от населения; б) за отзыв проголосовало две трети от общего числа депутатов представительного органа муниципального образования, когда инициатива отзыва исходила от депутатов представительного органа.

А.В. Кузько также предлагает дополнить главу 10 Закона 2003 года статьей, содержащей положения о дисциплинарной ответственности депутата представительного органа.

Таким образом, учитывая соотношение публичных и частноправовых начал в служебно-должностных отношениях, целесообразно рассматривать ответственность депутатов перед населением как разновидность дисциплинарной ответственности. Население, оказывая доверие кандидату на выборную должность, заключает с ним договор на осуществление властно-распорядительных функций от имени определенного муниципального образования на соответствующей территории и таким образом приобретает право на «расторжение договора» в форме отзыва при

наличии оснований для данного вида ответственности. Реализация подобного предложения будет способствовать своевременному отстранению от должности лиц, нарушающих дисциплину и злоупотребляющих своим служебным положением, что в период повышения ответственности должностных лиц более чем актуально.

Таким образом, на основании проведенного исследования можно сделать следующий вывод: институт отзыва депутатов – не проработан изначально и уже «отживает свое». Использовать его сложно чисто технически, поскольку это весьма трудоемкий и длительный процесс. Следует поддержать мнение А.В. Кузько о том, что необходимо дополнить Закон 2003 года статьей о дисциплинарной ответственности депутата представительного органа. Это нововведение позволит использовать институт отзыва более рационально и продуктивно.

Помимо ответственности за невыполнение своих обязанностей (не проведение сессий и др.), можно включить также ответственность за издание нормативных актов, противоречащих действующему законодательству. Проблема с изданием актов не соответствующих законодательству есть абсолютно в каждом муниципальном образовании. Основной причиной появления таких актов является элементарная неграмотность, неумение правильно применить законодательство либо халатное отношение к своей деятельности. Санкцией в отношении представительного органа местного самоуправления может выступить приостановление его деятельности по решению высшего должностного лица в случае систематического (двукратного и более) принятия нормативных актов, не соответствующих федеральному законодательству, которые влекут нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта

Российской Федерации, до вынесения решения суда<sup>87</sup>. Необходимо не только закрепить эффективные правовые нормы, регламентирующие ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением, характеризующие отзыв указанных выше субъектов местного самоуправления, но и на законодательном уровне зафиксировать и другие санкции муниципально-правового характера перед населением, например, наложение дисциплинарной ответственности.

Конечно, такой вид ответственности довольно радикален. Однако, необходимо отметить, что в случае если его применить хотя бы однажды, то на следующей сессии представительного органа, к которому данная санкция была применена, не будет принято ни одного (в крайнем случае один) нормативного акта, грубо противоречащего законодательству. В качестве примера, можно сразу назвать какие именно акты начнут принимать в соответствии с законом. Это различные целевые программы, рассчитанные на длительный срок, финансируемые за счет средств федерального бюджета. В соответствии с частью 1 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ<sup>88</sup> полномочиями на принятие таких актов обладают только администрации муниципальных образований и глава муниципального образования. Однако, в сельских поселениях такие акты издают представительные органы, а иногда их подписывает даже не глава сельского поселения, а председатель представительного органа. Например, в Чебаркульском муниципальном районе (в его состав входит 9 сельских поселений) за период с 01 января 2009 года по 31 декабря 2009 года не было принято ни одной целевой программы в форме постановления главы сельского поселения. Каждую такую программу Чебаркульская городская прокуратура опротестовывала, протесты удовлетворялись, решения отменялись, и...

---

<sup>87</sup> Кондрашев А.А. Особенности реализации конституционно-правовой ответственности в муниципальном праве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 20. С. 37–40.

<sup>88</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. № 153–154.

программа снова принималась решением представительного органа. В начале 2010 года ситуация с принятием целевых программ ненадлежащим органом в ненадлежащей форме (в форме решения, а не постановления) повторилась. Чебаркульской горпрокуратурой Челябинской области опротестованы решение Совета депутатов Кундравинского сельского поселения Челябинской области № 200 от 27.02.2010 г. «Об утверждении целевой программы «Ремонт и содержание памятников, парков» и решение Совета депутатов Кундравинского сельского поселения Челябинской области № 200 от 27.02.2010 г. «Об утверждении целевой программы «Оформление, регистрация и содержание муниципального имущества Кундравинского сельского поселения»<sup>89</sup>. А ведь в данном случае, такое решение является нормативным документом, содержащим коррупциогенных факторы: превышение полномочий, незаконное использование средств бюджета, противоречие бюджетному законодательству. Подпункт «д» пункта 2 Постановления Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об утверждении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» устанавливает, что принятие нормативного правового акта сверх компетенции является коррупциогенным фактором<sup>90</sup>.

Исходя из анализа текущего законодательства и мнения различных ученых, автор приходит к выводу, что ответственность депутатов представительного органа необходимо более конкретизировать, ввести дополнительные нормы в законодательство, а не ограничиваться одной лишь статьей 73 Закона 2003 года. Институт ответственности депутатов не развит, и поэтому практически не работает.

---

<sup>89</sup>Решение Совета депутатов Кундравинского сельского поселения Челябинской области № 200 от 27.02.2010 г. «Об утверждении целевой программы «Ремонт и содержание памятников, парков» и решение Совета депутатов Кундравинского сельского поселения Челябинской области № 200 от 27.02.2010 г. «Об утверждении целевой программы «Оформление, регистрация и содержание муниципального имущества Кундравинского сельского поселения».

<sup>90</sup>Подпункт «д» п. 2 Постановления Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об утверждении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. 2010. № 46.

С целью совершенствования действующего законодательства, автор предлагает внести в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» изменения, дополнив его статьей, предусматривающей дисциплинарную ответственность для депутата представительного органа местного самоуправления.

Кроме того, п. 8 ч. 1 ст.44 Закона 2003 года устанавливает, что виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставом муниципального образования. Автор полагает, что данная норма несколько противоречит остальному законодательству. По сути, уголовная ответственность, гражданско-правовая ответственность, административная ответственность на депутатов представительного органа распространяется и прописана в УК РФ, ГК РФ и КоАП РФ. Поэтому данная норма просто не функциональна и ее следует изъять из ст. 44 Закона 2003 года.

На основании проведенного исследования ответственности представительного органа местного самоуправления можно сделать вывод, что действующее законодательство недостаточно отрегулировано нормами ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности.

Внесение предложений по совершенствованию действующего законодательства позволит решить практические проблемы правового регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на то, что институт представительства в муниципальной власти урегулирован детально, законодателю не удалось избежать проблем. Исходя из анализа законодательства, руководствуясь мнениями ученых-юристов, в ходе исследования было выявлено несколько проблем, касающихся исполнения полномочий представительного органа, привлечения к ответственности депутатов представительного органа. Представляется, что существующие в настоящее время проблемы исчезнут, если законодатель осознает существование в данном вопросе системных недостатков и необходимости в их устранении. Ключевым звеном, решающим настоящие проблемы, является дальнейшая разработка правового механизма, направленного на обеспечение нормального функционирования представительных органов местного самоуправления.

На основании проведенного исследования, представляется необходимым внести предложения по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации.

### **1. Предложение о закреплении единообразного применения и толкования полномочий представительного органа на федеральном законодательном уровне**

#### **Законодательно установлено**

Частью 1.1 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено: «По вопросам, отнесенным в соответствии со статьями 14, 15 и 16 настоящего Федерального закона к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения, а в случае

предусмотренном частью 3 статьи 16.2 настоящего Федерального закона, указанные полномочия могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации».

Частью 3 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено: «Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации».

Частью 11 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено: «Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований».

### **Недостатки**

В Федеральном законе от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существует три статьи, указывающие нормы, в соответствии с которыми возникают полномочия представительного органа – это ч.1.1 ст. 17, ч.3 ст. 34, ч.11 ст.35 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанные нормы, в соответствии с которыми возникают полномочия представительного органа местного самоуправления затрудняют единообразное применение и правовое регулирование деятельности представительного органа местного самоуправления.

### **Предложение**

Для единообразного применения и толкования законодательства необходимо:

1. Привести часть 3 ст. 34 и часть 11 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в единообразное прочтение с частью 1.1 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

2. Внести в часть 3 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» изъяснить ее в следующей редакции: «Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются федеральным законодательством и уставом муниципального образования».

3. Внести в часть 11 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и изъяснить ее в следующей редакции: «Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований».

### **Обоснование**

Законодательство Российской Федерации толкуется буквально, нормы каждого правового акта не должны содержать внутреннего противоречия и должны быть единообразны в прочтении и применении. Таким образом, путем внесения вышеуказанных изменений в нормах Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исчезнет противоречие.

## **2. Предложение о наложение на депутатов представительных органов местного самоуправления дисциплинарной ответственности**

### **Законодательно не установлено**

Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ не содержит нормы, которая регулирует наложение на депутатов представительных органов местного самоуправления дисциплинарной ответственности.

### **Недостатки**

Отсутствие нормы, налагающей дисциплинарную ответственность на депутата представительного органа местного самоуправления создает ощущение «безнаказанности» в случае, когда депутатами не исполняются или ненадлежащее исполняются, наложенные на них обязанности, они не несут ответственности перед избирателями, чьи интересы должны защищать.

### **Предложение**

Дополнить главу 10 Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статьей 71.1. следующего содержания:

«Статья 71.1. Дисциплинарная ответственность главы муниципального образования, депутата представительного органа местного самоуправления

1. Дисциплинарная ответственность депутата и главы местного самоуправления перед населением наступает в форме отзыва.

2. Отзыв депутата проводится по инициативе населения или не менее чем половины депутатов представительного органа местного самоуправления, в установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации о проведении местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

3. Основаниями для отзыва депутата и главы местного самоуправления являются:

противоправные решения или действия (бездействие), в случае подтверждения в судебном порядке факта причинения вреда гражданам, юридическим лицам, интересам публично-правовых образований;

систематическое (более двух раз в течение года) умышленное нарушение регламента представительного органа местного самоуправления, подтвержденное актом этого органа;

систематическое (более двух раз в течение года) умышленное нарушение установленного порядка и срока письменного ответа на обращения граждан или нарушение установленного порядка приема граждан, подтвержденное в судебном порядке;

установленные в результате депутатского расследования и подтвержденные в судебном порядке факты грубого нарушения депутатской (должностной) этики, в том числе использование своего положения в личных интересах, а также в интересах близких родственников и лиц близкого круга (дальних родственников, родственников супруга и лиц регулярного, длительного и неформального общения).

4. Процедура отзыва депутата и главы муниципального образования должна обеспечивать им возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Депутат, глава муниципального образования считается отозванным, если за отзыв проголосовало большинство граждан, принявших участие в голосовании, если инициатива отзыва исходила от населения.

Депутат, глава муниципального образования считается отозванным, если за отзыв проголосовало две трети от общего числа депутатов представительного органа муниципального образования, если инициатива отзыва исходила от депутатов представительного органа».

### **Обоснование**

Поскольку ст.24 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что основаниями для отзыва депутата могут служить только его конкретные противоправные решения либо действие (бездействие), необходимо конкретизировать основания для отзыва для более детального урегулирования данных отношений.

### **3. Предложение об исключении из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подпункта о самороспуске представительного органа муниципального образования**

#### **Законодательно установлено**

Подпунктом 1 п. 16 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено: «Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в порядке и по основаниям, которые предусмотрены статьей 73 настоящего Федерального закона. Полномочия представительного органа муниципального образования также прекращаются:

1. в случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования»;

#### **Недостатки**

Представительный орган местного самоуправления, принимая решение о самороспуске, избегает ответственности в случае нарушения им Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления

представительным органом местного самоуправления и его должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

#### **Предложение**

Исключить из пункта 16 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подпункт 1.

#### **Обоснование**

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий (ст. 72). Исключение данного подпункта не позволит представительному органу местного самоуправления избежать ответственности.

#### **4. Предложение о дополнении Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормой, уточняющей критерии правомочного заседания представительного органа местного самоуправления**

#### **Законодательно установлено**

Часть 2.1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает: «2.1. В случае, если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

### **Недостатки**

Часть 2.1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает формальный состав, предполагающий установление факта непроведения заседаний представительного органа в течение трех месяцев подряд в правомочном составе. Закон не связывает наступление неблагоприятных последствий в виде роспуска представительного органа местного самоуправления по этому основанию в связи с какими-либо материальными последствиями, в том числе в связи с неприятием представительным органом местного самоуправления решений по вопросам своей компетенции.

### **Предложение**

Часть 2.1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнить словами, уточняющей критерии правомочного заседания представительного органа местного самоуправления: «принятие необходимых решений по вопросам местного значения или переданным полномочиям органов государственной власти».

### **Обоснование**

Внесение данного предложения позволит получить судам четкие ориентиры при рассмотрении заявлений об установлении факта непроведения заседаний представительных органов местного самоуправления в правомочном составе в течение трех месяцев подряд. Реализация предложенной поправки позволит исключить произвольность в решениях судов при рассмотрении вопросов о роспуске представительных органов местного самоуправления, выход их за рамки закона. При этом будет



продолжена линия законодателя на обеспечение бесперебойного функционирования данных органов местного самоуправления с учетом необходимости решения вопросов местного значения, т.е. достижения той цели, которая и ставилась при введении действующей модели организации местной власти.

## **5. Предложение об исключении из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормы, устанавливающей статус казенных учреждений для органов местного самоуправления**

### **Законодательно установлено**

Часть 9 ст.35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает:

«9. Представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа обладает правами юридического лица. Представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, внутригородского района может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования».

Часть 7 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает:

«7. Местная администрация обладает правами юридического лица».

### **Недостатки**

Исследование действующего законодательства позволяет выявить проблемы и противоречия в регулировании правового статуса органов местного самоуправления как юридических лиц публичного права. Во-первых, Гражданский кодекс Российской Федерации содержит диспозитивную норму, устанавливающую, что от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять

имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 7 ст. 37; ч. 9 ст. 35) отдельные органы местного самоуправления в императивной форме наделяет правами юридического лица, другим только предоставляется такая возможность.

### **Предложение**

Исключить из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ч. 9 ст. 35 и ч. 7 ст. 37.

### **Обоснование**

Органы местного самоуправления как юридические лица публичного права свой статус должны приобретать на основании закона (по аналогии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации).

Внесение указанных предложений в действующее законодательство позволит более эффективно регулировать правовую деятельность представительного органа местного самоуправления.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Законы и иные нормативные акты

1. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года). Ст. 7 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466. Прим.: Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ. Вступил в силу для Российской Федерации 01 сентября 1998 года.

2. Конституция Российской Федерации принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. – 1993. – № 237.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Российская газета. – 1998. – № 153–154.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2945.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Российская газета. – 1994. – № 238–239.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – № 235.

7. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 22. – Ст. 2770.

8. Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от

06 октября 2003 года №131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

9. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» от 05 марта 2009 года № 196 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 10. – Ст. 1241.

10. Указ Президента Российской Федерации «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 года № 2265 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 52. – Ст. 5071.

11. Указ Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления» от 09 октября 1993 года № 1616 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 41. – Ст. 3944.

12. Постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 21 декабря 2007 года № 969 «О принятии областной целевой программы «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в Челябинской области на 2008–2010 годы» // Южноуральская панорама. – 2008. – № 9–10.

13. Устав города Челябинска (принят Решением Челябинской городской Думы третьего созыва от 27 февраля 2007 года № 19/23) // Вечерний Челябинск. – 2007. – № 56.

14. Устав Златоустовского городского округа (принят решением Собрания депутатов Златоустовского городского округа Челябинской области от 30 июня 2005 года № 10-ЗГО) // Златоустовский рабочий. – 2005. – № 164.

15. Устав муниципального образования «Чебаркульский городской округ» (принят решением Собрания депутатов Чебаркульского городского

округа Челябинской области от 07 октября 2008 года № 652) // Южноуралец. – 2008. – № 144/1.

16. Устав Миасского городского округа (принят решением Миасского городского Совета депутатов Челябинской области от 20 января 2000 года № 4, в ред. решения Собрания депутатов Миасского городского округа от 25 ноября 2009 года № 27) // Миасский рабочий. – 2009. – № 175.

17. Решение Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области «Об утверждении Регламента Собрания депутатов Чебаркульского городского округа в новой редакции» от 03 марта 2009 года № 739. – URL: <http://www.chebarcul.ru> (дата обращения: 23.04.2018).

18. Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506. Прим.: Утратил силу с 01 января 2009 года в связи с принятием Федерального закона Российской Федерации от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

19. Закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики «О местном самоуправлении в Российской Советской Федеративной Социалистической Республике» от 06 июля 1991 года № 1550-1 // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1991. – № 29. – Ст.1010. Прим.: Законом РФ от 22 октября 1992 года № 3703-1 название Закона 1991 года изменено на «О местном самоуправлении в Российской Федерации».

20. Закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в связи с реформой местного самоуправления» от 24 мая 1991 года № 1329-1 // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета

Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1991. – № 22. – Ст. 778. Прим.: Утратил силу в связи с принятием Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года.

21. Закон Союза Советских Социалистических Республик «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства Союза Советских Социалистических Республик» от 09 апреля 1990 года // Свод законов Союза Советских Социалистических Республик. – 1990. – Т. 1. Прим.: Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

22. Закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» от 27 октября 1989 года // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики – 1989. – № 44. – Ст. 1306. Прим.: Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

23. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года) // СУ Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1918. – № 51. – Ст. 582. Прим.: Утратил силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, утвержденной Постановлением XII Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов от 11 мая 1925 года.

24. Постановление Правительства Российской Федерации «О некоторых вопросах организации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов

Федерации и органов местного самоуправления» от 16 сентября 1993 года № 918 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 39. – Ст. 3614. Прим.: Утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации «О признании утратившим силу Постановления Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 16 сентября 1993 года № 918» от 28 марта 2000 года № 270.

25. Указ Президента Российской Федерации «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 09 октября 1993 года № 1617 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 41. – Ст. 3924. Прим.: Утратил силу в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Президента Российской Федерации» от 17 июня 2000 года № 1110.

26. Инструкция Народного комиссариата внутренних дел Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 04 января 1917 года «Об организации местного самоуправления» // Собрание Узаконений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1917. – № 1.

26. Закон Челябинской области от 28 октября 2004 года № 308-ЗО «О наименованиях органов местного самоуправления и глав муниципальных образований в Челябинской области» // Ведомости Законодательного собрания Челябинской области. – 2004. – № 8. – С. 7–11.

27. Закон Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» от 29 июня 2006 года № 197-ЗО // Южноуральская панорама. – 2006. – 11 июля.

28. Закон Челябинской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» № 245-ЗО от 27 марта 2008 года // Южноуральская панорама. – 2008. – 01 апреля.

29. Закон Челябинской области от 13 июля 2002 года № 92-ЗО «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» (утратил силу) // Ведомости Законодательного собрания Челябинской области. – 2002. – №7. – С. 9–11.

#### Судебная и другая правоприменительная практика

30. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» от 15 января 1998 года № 3-П // Сборник законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 4. – Ст. 532.

31. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 03 мая 2007 года «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия решения Суоярвского районного Совета местного самоуправления от 04 июля 2006 года «Об утверждении изменений и дополнений, внесенных в Устав муниципального образования «Суоярвский район» Республики Карелия» в части внесения изменений в часть 1 статьи 18 этого Устава в связи с обращением Морозовой Галины Георгиевны. – URL: <http://www.ksrf.ru>. (дата обращения: 23.04.2018).

32. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2007 года № 561-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бутылиной Лидии Михайловны, Ковригиной Татьяны Сергеевны и других на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 16 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации



местного самоуправления в Российской Федерации» и положением пункта 2 статьи 80 Закона Нижегородской области «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Нижегородской области. – URL: [http:// www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru). (дата обращения: 23.04.2018).

33. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 03 ноября 2004 года № 48-Г04-18. – URL: [http:// www.vsrif.ru](http://www.vsrif.ru) (дата обращения: 23.04.2018).

34. Определение Верховного Суда Российской Федерации «В удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству Закона Липецкой области «О роспуске представительного органа города Ельца Липецкой области – Елецкого городского Совета депутатов» от 18.04.2006 г. отказано правомерно, так как представительный орган местного самоуправления обоснованно привлечен к ответственности в виде роспуска и прекращения деятельности в связи с неустранением недостатков в Уставе города в установленный срок и процедура реализации ответственности правомерно завершена принятием Закона» от 09 августа 2006 года № 77-Г063. – URL: [http:// www.vsrif.ru](http://www.vsrif.ru) (дата обращения: 23.04.2018).

35. Определение Верховного Суда Российской Федерации «В соответствии со ст. 35 Федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к правовым последствиям вынесения судом решения о неправомочности состава депутатов представительного органа муниципального образования относятся не только досрочное прекращение полномочий всего представительного органа, но и назначение и проведение досрочных выборов, а не назначение и проведение дополнительных выборов» от 25 апреля 2007 года № 33-Г07-6. – URL: [http:// www.vsrif.ru](http://www.vsrif.ru) (дата обращения: 23.04.2018).

36. Определение Верховного Суда Российской Федерации «Об оставлении без изменения решения Ярославского областного суда от

08 апреля 2008 года, которым отказано в удовлетворении заявления об оспаривании Закона Ярославской области «О роспуске муниципального Совета Константиновского сельского поселения Ярославской области» от 19 февраля 2008 года № 11-3» от 25 июня 2008 года № 8-Г08-9. – URL: <http://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 23.04.2018).

37. Определение Верховного суда Российской Федерации от 02 марта 2006 года по делу № 39-Г06-13. – URL: <http://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 23.04.2018).

38. Определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2007 года по делу № 30-Г07-4. – URL: <http://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 23.04.2018).

39. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2007 года по делу № 88-Г07-16. – URL: <http://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 23.04.2018).

40. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2007 года по делу № 73-Г07.– URL: <http://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 23.04.2018).

41. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2008 года, по делу № 5-В07-173. – URL: <http://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 23.04.2018).

42. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2008 года по делу № 46-Г08-2. – URL: <http://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 23.04.2018).

43. Апелляционное определение апелляционной инстанции по гражданским делам Брянского областного суда от 25 сентября 2012 года по делу № 33-3041/12. – URL: <http://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 23.04.2018).

44. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Псковского областного суда от 14 февраля 2013 года. – URL: <http://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 23.04.2018).

45. Решение Арбитражного суда Челябинской области от 01 октября 2009 года по делу № А76-128/38-308-2009. – URL: <http://www.chelproc.ru>(дата обращения: 23.04.2018).

#### Учебники, учебные пособия, комментарии

46. Авакьян, С.А. А есть ли в России местное самоуправление? // Размышления конституционалиста: Избранные статьи / С.А. Авакьян. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. – 345 с.

47. Авакьян, С.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления / под ред. А.В. Иванченко. – М., 2004. – 358 с.

48. Анимица, Е.Г. Основы местного самоуправления / Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный. – М.: Статут, 2000. – 306 с.

49. Баженова, О.И. Муниципальное образование как субъект права / О.И. Баженова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. – 321 с.

50. Барциц, И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики / И.Н. Барциц. – М.: Статут, 2000. – 193 с.

51. Большой юридический словарь – 3-е изд., доп. и перераб. / Сухарев А.Я. М.: ИНФРА–М., 2008. – 415 с.

52. Васильев, В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие / В.И. Васильев. – М.: ЮнитиДана, 1999. – 83 с.

53. Выдрин, И.В. Муниципальное право России: Учебник для вузов. 2 изд., с изм. и доп. / И.В. Выдрин. – М.: Норма, 2006. – 320 с.

54. Иванов, С.Н. Правовой статус депутата местного Совета С.Н. Иванов, А.А. Югов. – Екатеринбург, 2005. – 244 с.

55. Истории Уфы / под ред. Ганеева Р.Г. – Уфа: Башкирское книжное издательство, 1981. – 605 с.

56. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

(постатейный) / под ред. А.А.Подсумковой, С.Е. Чаннова. – М.: «Ось-89», 2008. – 251 с.

57. Кондрашев, А.А. Конституционно-правовая ответственность в РФ / А.А. Кондрашев. – М.: Юристъ, 2006. – 316 с.

58. Конституционное совещание: стенограмма, материалы, документы. – М.: Юрист, 1995. – 478 с.

59. Куликов, В.В. Земские учреждения и правительственный контроль (вторая половина XIX - начало XX вв.) / В.В. Куликов. – М.: Юрайт, 2001. – 256 с.

60. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Юрайт, 1997. – 219 с.

61. Ключевский, В.О. Курс русской истории / Ю.В. Ключевский. – М.: Юрайт, 1987. – 1587 с.

62. Лаптева, Л.Е. Земские учреждения в России Л.Е. Лаптева. – М.: Юрист, 1993. – 248 с.

63. Лукашов, Л.А., Подсумкова А.А. Словарь основных понятий и терминов по местному самоуправлению / Л.А. Лукашов, А.А Подсумкова. – Саратов, 1999. – 103 с.

64. Муниципальное право России: Учебник / под ред. И.В. Выдрина. – М.: Изд-во НОРМА, 2008. – 319 с.

65. Муниципальное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. А.Н. Кокотова, А.С. Саломаткина. – М.: Юрист, 2006. – 382 с.

66. Муниципальное право: Учебник для вузов / под ред. Н.А. Игнатюка, А.А. Замотаева, А.В. Павлушкина. – М.: Изд-во «Юстицинформ», 2005. – 123 с.

67. Муниципальное право России: Учебное пособие / под ред. Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов. – М.: Изд-во «Дашков и К», 2006. – 147 с.

68. Пешин, Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для бакалавров. 3-е изд., пер. и доп. / Н.Л. Пешин. – М.: ИД «Юрайт», 2014. – 325 с.

69. Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н.Л. Пешин. – М.: Статут, 2007. – 461 с.

70. Постовой, Н.В. Местное самоуправление. История, теория, практика / Н.В. Постовой. – М.: Юрист, 1995. – 265 с.

72. Постовой, Н.В. Муниципальное право России: Учебник / Н.В. Постовой., В.В. Таболин., Н.И. Черногор; под ред. Н.В. Постового. – М.: ИД «Юриспруденция», 2008. – 400 с.

73. Пресняков, А.Е. Российские самодержцы А.Е. Пресняков. – М.: ЮнитиДана, 1990. – 789 с.

74. Пусковой комплекс научно-технических работ по переходу района (города) на самоуправление в условиях формирования рыночных отношений. В 5 т. Т. 5. / под ред. А.В. Тихомирова. – М.: Юрист, 1995. – 109 с.

75. Сергеев, А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: Проблемы правового регулирования / А.А. Сергеев. – М.: Велби; Проспект, 2006. – 325 с.

76. Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. – М.: Юрист, 1984. – 983 с.

77. Соловьев, С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации / С.Г. Соловьев. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 330 с.

78. Соловьев, С.Г. Механизм реализации исполнительной власти на местном уровне / С.Г. Соловьев. – Челябинск, 2006. – 163 с.

79. Тихомиров, Ю.А. Самоуправление: от теории к практике / Ю.А. Тихомиров, Г.К. Шахназаров. – М.: Юрайт, 1988. – 318 с.

80. Тихомирова, Л.В, Тихомиров, М.Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд., доп. и перераб. / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров ; под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: Юрайт, 2007. – 989 с.

81. Хрестоматия по истории государства и права России: Учебное пособие / под ред. Ю.Л. Титова. – М.: Изд-во ПРОСПЕКТ, 2005. – 216 с.

82. Шугрина, Е.С. Организационные основы местного самоуправления / Е.С. Шугрина. – М.Юрайт, 2000. – 278 с.

83. Шугрина, Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – 2-е изд. перераб. и доп. / Е.С. Шугрина. – М.: Изд-во ПРОСПЕКТ, 2008. – 672 с.

#### Монографии, лекции, статьи, диссертации, авторефераты диссертаций

84. Авакьян, С.А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования / С.А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2008. – № 2. – С. 7–11.

85. Алексеев, И.А. Содержание и виды муниципально – правовой ответственности / И.А. Алексеев // Журнал российского права. – 2006. – № 9. – С. 57–71.

86. Бабичев, И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 3. – С. 66–72.

87. Белоусова, Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления / Е.В. Белоусова // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 124–131.

88. Бялкина, Т.М. Реализация конституционного принципа народовластия в системе местного самоуправления Российской Федерации / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 60–64.

89. Бялкина, Т.М. Организационные основы местного самоуправления: теория и современная российская практика / Т.М. Бялкина // Вестник ВГУ. Серия «Право». – 2012. – № 2. – С. 95–102.

90. Васильев, В.И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2013. – № 9. – С. 5–17.

91. Васильев, В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2014. – № 6. – С. 59–61.

92. Васильев, В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 127–135.

93. Винницкий, А.В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права / А.В. Винницкий // Журнал российского права. – 2011. – № 5. – С. 81–85.

94. Гладких, Н.М. К вопросу о юридическом лице публичного права органов местного самоуправления / Н.М. Гладких // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 46–51.

95. Гущин, В.З. Предмет ведения и полномочия местного самоуправления / В.З. Гущин // Закон. – 2006. – № 3. – С. 99–101.

96. Дементьев, А.Н. О «системе Советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели / А.Н. Дементьев // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 56–61.

97. Дубровина, Е.П. К вопросу о формировании избирательных комиссий / Е.П. Дубровина // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 5. – С. 84–101.

98. Ежукова, О.А. Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства (по материалам круглого стола) / О.А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 45–52.

99. Захаров, И.В. Представительство населения на муниципальном уровне: конституционно-правовые аспекты / И.В. Захаров // Право и политика. – 2007. – № 5. – С. 23–25.

100. Карабасов, С.Ю. Организационно-правовые проблемы обеспечения гарантий прав депутатов / С.Ю. Карабасов // Муниципальная служба. – 2008. – № 4. – С. 16–24.

101. Кондрашов, А.А. Особенности реализации конституционно-правовой ответственности в муниципальном праве Российской Федерации / А.А. Кондрашов // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 20. – С. 37–40.

102. Кузько, А.В. Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности / А.В. Кузько // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 21. – С. 24–36.

103. Курманов, М.М. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования / М.М. Курманов // Журнал российского права. – 2004. – № 11. – С. 22–29.

104. Любарев, А.Е. Самоуправление без самовнушения / А.Е. Любарев // Независимая газета. – 2008. – № 5. – С. 59–64.

105. Пастухова, Н. Депутаты оказались неправы / Н. Пастухова // Парламентская неделя. – 2009. – № 20. – С. 13–18.

106. Пешин, Н.Л. Конституционно-правовые аспекты изменения границ территорий муниципальных образований в России и Италии / Н.Л. Пешин, В.М. Никитина // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 1. – С. 59–66.

107. Соловьев, С.Г. Муниципально-правовая ответственность местного представительного органа: содержание и актуальные проблемы / С.Г. Соловьев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 2. – С. 5–8.



108. Соловьев, С.Г. Механизм реализации муниципальной власти в местном самоуправлении: Монография. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2002. – 134 с.

109. Тимофеев, Н.С. Местное самоуправление на пути к народовластию / Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 53–56.

110. Тимченко, В.С. Местное самоуправление: к новым рубежам развития. Основные проблемы и задачи на 2011–2012 годы / В.С. Тимченко // Муниципальная власть. – 2011. – № 5. – С. 57–61.

111. Тимченко, В.С. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России / В.С. Тимченко // Местное право. – 2010. – № 2. – С. 49–54.

112. Щепачев, В.А. Совершенствование правовой работы в представительном органе местного самоуправления / В.А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 21. – С. 41–45.

113. Шугрина, Е.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Российский юридический журнал. – 2001. – № 1. – С. 109–111.

114. Шугрина, Е.С. Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт» / Е.С. Шугрина // Городское управление. – 2013. – № 1. – С. 59–61.