Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический Институт
Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ _____
подпись инициалы, фамилия
«_____» _____2016 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Представительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти: принципы организации деятельности

40.04.01 Юриспруденция
код и наименование направления

40.04.01.07 Публичная власть: правовые основы организации и деятельности
код и наименование магистерской программы

Научный руководитель	15.06.2016 г.	доцент, к.ю.н.	О.В. Роньжина
	подпись, дата	должность, ученая степень	инициалы, фамилия
Выпускник	16.06.2016		А.И. Соголатая
	подпись, дата		инициалы, фамилия
Рецензент	15.06.2016	зам. начальника управления – нач. отдела по взаимодействию с представительными органами местного самоуправления организационного управления ЗС Красноярского края	Н.Н. Петровых
	подпись, дата	должность, ученая степень	инициалы, фамилия

Красноярск 2016

Содержание

ВВЕДЕНИЕ 3
Глава 1. Правовые основы организации и деятельности органов местного самоуправления, функции 7
1.1. Правовые основы организации и деятельности представительных органов местного самоуправления 7
1.2. Понятие и функции представительных органов местного самоуправления 30
Глава 2 Организационно – правовые основы деятельности представительных органов местного самоуправления 43
2.1 Основные принципы организации деятельности представительных органов местного самоуправления 43
2.2 Принцип обязательности наличия выборных органов 46
2.3. Принцип выборности представительных органов местного самоуправления 51
2.3. Принцип коллегиальности в деятельности представительного органа муниципального образования 61
2.5. Принцип представительного характера выборных органов местного самоуправления 65
2.6. Принцип самостоятельности представительного органа 75
2.7. Принцип ответственности и законности представительного органа …83
2.8. Принцип гласности в деятельности представительных органов местного самоуправления 90
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 97
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 101

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность настоящей работы обусловлена тем, что современный мир и систему устройства публичной власти (государственной и местной) в нём невозможно представить без местного самоуправления. Прежде всего, это связано с тем, что местное самоуправление позволяет децентрализовать уровень принятия решения самого различного блока вопросов, что, безусловно, является залогом эффективной организации публичной власти в целом.

Местное самоуправление является общепризнанной ценностью конституционализма, важной характеристикой демократического режима. В современных условиях углубляющегося кризиса традиционных институтов государственной демократии с формированием номенклатурно-бюрократических партийных систем, технологиями электорального манипулирования, гражданским абсентеизмом и снижением легитимности представительных учреждений именно в развитии местного самоуправления зачастую видят перспективы реального народовластия. Ему придается значение катализатора прямой демократии и одновременно фактора преобразования представительной демократии путем ее приближения к населению.

Конституция РФ исходит из понимания местного самоуправления, как части единого механизма народовластия, где органы местного самоуправления, наряду с органами государственной власти, служат организационными формами опосредованного (через представительство) осуществления народом своей власти (ч.2 ст.3). Одновременно местное самоуправление обеспечивает участие граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значения и исполнение отдельных государственных полномочий (ст.12, 130, 131, 132 Конституции РФ). Тем самым, способствуя выражению воли и интересов всего народа, местное самоуправление имеет приоритетом формирование и отстаивание (в том числе в отношениях с государством) интересов населения по месту жительства. Оно входит в представительную

систему, будучи обособлено от государственной власти, а институты публичного представительства служат основой самоуправленческих отношений.

Представительный орган является главным нормотворческим органом муниципального образования. Он обладает также общей нормотворческой компетенцией. Особая связь представительного органа с населением обеспечивается также тем, что прямо или косвенно он формируется населением в лице избирательного корпуса. Кроме того, она обеспечивается коллегиальным характером работы представительного органа.

Рассматривая правовой статус местных представительных органов, следует отметить, что в структуре органов местного самоуправления муниципального образования ведущая роль принадлежит именно представительному органу. Представительный орган в своих решениях выражает волю граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования. Поэтому на первый план выходит представительная функция этого органа, то есть выражение представительным органом мнения избирателей, их социальных интересов, согласование усилий различных политических сил в муниципальных образованиях, формирование активной гражданской позиции у населения. Представительный орган является своего рода трибуной для выражения различных мнений представителями избирателей и для обсуждения жизненно важных вопросов муниципального образования. Деятельность представительных органов муниципальных образований осуществляется на основании принципов установленных действующим законодательством.

Тема правового регулирования местного самоуправления как таковая является одной из самых изученных в отечественном муниципальном правоведении. Проблематика правового регулирования местного самоуправления получила рассмотрение, как в теории, так и на практике. Вместе с тем следует отметить, что до настоящего момента отсутствуют комплексные обобщающие труды, по вопросам принципов организации

деятельности представительных органов местного самоуправления. Как правило, предметом рассмотрения различных научных трудов становились принципы муниципального права в целом.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области правового регулирования принципов организации деятельности представительных органов местного самоуправления, с учётом современных тенденций реформирования данного института публичной власти.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований принятые по вопросам принципов организации деятельности представительных органов местного самоуправления.

Целью настоящей работы является изучение основ и обобщение законодательного регулирования принципов организации деятельности представительных органов местного самоуправления и разработка предложений, направленных на повышение эффективности деятельности представительных органов местного самоуправления.

В соответствии с поставленной целью в выпускной квалификационной работе решаются следующие задачи:

– исследование правовых основ организации и деятельности представительных органов местного самоуправления;

– анализ организационно – правовых основ деятельности представительных органов местного самоуправления и проблем реализации ими правотворческой функции.

Теоретической основой данной работы являются труды российских ученых, исследовавших принципы организации деятельности представительных органов местного самоуправления: С.А. Авакьяна, Ю.М. Алпатова, Е.В. Белоусовой, В.И. Васильева, Т.Е. Зюзиной, Т.Н. Михеевой, Е.С. Шугриной и других ученых.

Методологической основой исследования явились сравнительно-правовой, исторический, системно-логический, статистический, формально-

юридический, метод сравнительного правоведения, технико-юридический и другие методы научного познания.

Согласно поставленным целям и выделенным задачам настоящая выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, объединяющих одиннадцать параграфов, заключения, списка литературы.

Глава 1. Правовые основы организации и деятельности органов местного самоуправления, функции

1.1. Правовые основы организации и деятельности представительных органов местного самоуправления

Под правовыми основами местного самоуправления понимают совокупность установленных Конституцией РФ и федеральными законами правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих наиболее существенные коренные общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе организации и осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, в соответствии с которыми должны находиться все другие муниципально-правовые нормы нормативных правовых актов[1].

Европейская хартия местного самоуправления[2], как многосторонний договор, устанавливает, что местное самоуправление должно осуществляться Советами и Собраниями.

Системный анализ норм действующего законодательства показал, что правовые основы местного самоуправления в целом, и организации и деятельности представительных органов, в частности, выглядят следующим образом.

Во- первых, международным правовым фундаментом местного самоуправления в Российской Федерации выступают:

а) Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской Ассамблеей государств - участников СНГ в 1994 г.[3];

б) решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, членом которого является Россия[4];

---

[1] Муниципальное право / Под ред. Ю.А. Дмитриева. - М.: Изд-во «Эксмо», 2005. - С. 88.

[2] Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СЗ РФ. – 1998. - № 36. – Ст. 4466.

[3] Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества (Принята 29.10.1994) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 1995. - № 6. - С. 85 - 89.

в) Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.), подписанная Россией в 1996 г. и ратифицированная в 1998 г.[5]

Во-вторых, это конституционное регулирование. Основополагающие нормы о независимости местного самоуправления содержатся в ст. 12 Конституции РФ. Данная статья устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, а также то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. При этом необходимо отметить, что Конституцией РФ правовой статус представительных органов местного самоуправления не регулируется.

В-третьих, современный этап правового регулирования представительных органов местного самоуправления представлен Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[6]. В частности, ст. 35 вышеуказанного закона предусматривает особенности формирования представительных органов муниципальных образований в зависимости от вида муниципального образования и числа его жителей, устанавливает минимальную численность депутатов представительных органов поселений, в том числе городских округов, муниципальных районов и внутригородских территорий городов федерального значения, содержит перечень вопросов, входящих в исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования, регулирует сроки проведения выборов в представительный орган муниципального образования, если полномочия такого органа были прекращены досрочно.

Кроме того, согласно ст. 35.1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» впервые предусмотрено создание фракций или депутатских объединений в представительных органах муниципальных образований.

---

[4] Гринченко Е.А. Международно-правовые источники российского муниципального права // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 2. - С. 52 - 56.

[5] Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. – 1998. - № 15. – Ст. 1695.

[6] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. - № 40. – Ст. 3822.

В-четвертых, правовую основу организации и деятельности представительных органов местного самоуправления на региональном уровне, составляют:

– конституции (уставы) субъектов Российской Федерации[7];

– законы о местном самоуправлении[8].

Так, согласно ст. 159 Устава Красноярского края полномочия муниципальных образований осуществляются опосредованно через соответствующие выборные и другие органы местного самоуправления. Согласно ст. 1 Закона Красноярского края от 01.12.2014 № 7-2884 «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» представительные органы муниципальных районов в Красноярском крае избираются на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

– о референдумах;

Например, Уставный закон Красноярского края от 10.11.2011 № 13-6401 (ред. от 12.02.2015) «О референдумах в Красноярском крае»

– о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований;

Например, Закон Красноярского края от 02.10.2003 № 8-1411 (ред. от 19.03.2014) «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае»

– о порядке осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий по решению вопросов местного значения;

Например, Закон Красноярского края от 27.06.2006 № 19-4948 (ред. от 15.03.2012) «О составе и порядке подготовки документов территориального

---

[7] Например, Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (ред. от 04.04.2013) (подписан Губернатором Красноярского края 10.06.2008) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2008. - N 29 (250), 16.06.2008.

[8] Например, Закон Красноярского края от 01.12.2014 № 7-2884 (ред. от 03.03.2015) «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» (подписан Губернатором Красноярского края 15.12.2014) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2014. - № 50.

планирования муниципальных образований края, о составе и порядке подготовки планов реализации таких документов»

– о порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации;

Например, Закон Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2635 (ред. от 01.11.2012) «О Регистре муниципальных нормативных правовых актов Красноярского края»

– об осуществлении права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления;

Порядок применение таких норм разъясняет, например, Информационно-методическое письмо Законодательного Собрания Красноярского края от 21.11.2005 «О законодательной инициативе представительных органов местного самоуправления»

– о муниципальной службе[9] и другие.

Следующим обширным блоком источников муниципального права являются акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Главенствующее положение среди таких источников занимает устав муниципального образования. Традиционно, в уставах муниципальных образований статусу представительного органа муниципального образования посвящено не менее одной главы.

Например, в Уставе г. Красноярска[10] прописано, что Красноярский городской Совет депутатов - выборный орган городского самоуправления, представляющий интересы населения и принимающий решения в коллегиальном порядке.

В системе правового регулирования муниципального представительства особую и важную роль играет регламент представительного органа

[9] Например, Закон Красноярского края от 24.04.2008 № 5-1565 (ред. от 09.04.2015) «Об особенностях правового регулирования муниципальной службы в Красноярском крае» (подписан Губернатором Красноярского края 13.05.2008) (вместе с «Типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих в Красноярском крае») // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2008. - № 23.
[10] Устав города Красноярска (принят Решением Красноярского городского Совета от 24.12.1997 № В-62) (ред. от 16.12.2014) // Городские новости. – 1998. - № 4.

муниципального образования. С одной стороны, в нем находят свое отражение общие признаки регламента представительного органа, свойственные такого рода актам как государственной, так и муниципальной власти. С другой стороны, регламент представительного органа муниципального образования как проявление его самоорганизации и одно из итоговых выражений правотворческих свойств муниципальной власти несет на себе отпечаток характеристик природы представительного органа муниципальной власти именно как органа местного самоуправления.

Регламент обычно определяют как нормативный правовой акт, определяющий внутреннюю организацию и порядок деятельности органа власти, принимаемый самим этим органом на основании и в соответствии с определяющими его статус положениями конституции и закона[11]. В регламенте закрепляет внутренний распорядок деятельности органа власти, конкретные способы осуществления полномочий. Посредством регламента процедурные условия функционирования органа власти приобретают системно организованную процессуально-правовую форму. Следовательно, регламент представительного органа выражает процессуальный режим его юридической деятельности, посредством которого на основе комплекса процессуально-правовых средств, принципов, способов и гарантий формируется необходимая степень благоприятности в юридическом процессе для достижения социально-значимых целей[12]. Поэтому следует согласиться, что наличие регламента является одним из средств упорядочения и стабилизации демократического порядка деятельности, обеспечивающих активное участие депутатов в осуществлении функций правотворчества и контроля. Вместе с тем регламент представительного органа муниципального образования, будучи инструментом его самоорганизации и саморегуляции, выступает, безусловно, одним из существенных проявлений и средством обеспечения реализации правового

[11] Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право: энциклопедический словарь. М.: Норма, 2006. С. 393-394.

[12] Рубченко С.О. Процессуально-правовой режим юридической деятельности: вопросы теории и практики. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Казань, 2012. С. 13.

статуса этого органа как ведущего и организующего звена в отношениях местного самоуправления.

Если появление парламентского регламента как принципиально новой, особой правовой формы было обусловлено, прежде всего, конкретно-историческими условиями и соотношением политических сил в обществе, а парламентская регламентная автономия, предполагающая самостоятельность и независимость палат парламента от других государственных органов при установлении порядка своей деятельности, впервые возникла и получила конституционно-правовое оформление в тех европейских государствах, политические преобразования в которых происходили под влиянием революционных движений3, то юридические характеристики регламента представительного органа местного самоуправления формируются в основном как отражение единства таких моментов, как: а) организационно-правовая самостоятельность местного самоуправления во взаимоотношениях с государственной властью; б) юридически главенствующее, полновластное положение представительного органа в системе муниципальной власти; в) самоуправленческая природа представительного органа муниципального образования, выступающего институтом опосредованной реализации права населения на осуществление местного самоуправления, и муниципального правового процесса, служащего механизмом саморегулирования местного сообщества.

Полномочия представительного органа муниципального образования на юридическую самоорганизацию производны от самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления (ч.1 ст.132 Конституции РФ), имея в виду, что под структурой здесь понимается как внешняя, так и внутренняя структурная организация муниципальных органов власти. Но это означает также, что реализация этих регулятивных полномочий не сводится к рационализации деятельности представительного органа, а должна определяться в своей основе обеспечением интересов местного сообщества. В том числе достижением целей понятности, прозрачности и

доступности для населения процедур принятия решений, реальным гарантированием в ходе муниципального правотворческого процесса права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления через представителей. В этом плане регламентные нормы выступают как правовое средство обеспечения эффективного и ответственного управления представительным органом делами муниципального образования, а также средством демократизации его деятельности. Развитие российского местного самоуправления, муниципальных институтов публичного представительства требует осмысления регламента как особого правового акта саморегулирования представительного органа, определения юридической природы этого акта в соотношении с уставом и другими муниципальными правовыми актами, выяснения пределов регламентного регулирования по предмету, кругу лиц, во временном отношении.

Теоретические и конкретно-прикладные проблемы, связанные с регламентом представительного органа муниципального образования, остаются пока слабо разработанными. Таково и общее состояние научного освоения проблем парламентского регламента, которое характеризуется, в частности, крайней дискуссионностью, противоречивостью подходов не только к природе актов подобного рода, но и их юридической силе[13]. В российской конституционно-правовой доктрине нет единства в оценках атрибутивных характеристик парламентского регламента в соотношении с источниками конституционного права, не решен вопрос о границах, необходимых и достаточных объемах регламентного регулирования парламентских учреждений, нет ясности в части обязательности регламентных норм для иных, помимо парламентских, участников законодательного процесса[14].

Вместе с тем можно наблюдать ослабление регулирующего воздействия государства на институт регламента представительного органа муниципального

---

[13] Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Сштрашун. М.: Проспект, 2013. С. 17.

[14] Ненилин К.К. Регламент как один из основных источников правового регулирования парламентского контроля на примере Республики Болгария // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 5. С. 17.

образования. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» упоминал о регламенте Совета 12 раз в 8 статьях (ч.4 и 5 ст.16, п. «ж» ч.1 и ч.2 ст.17, ч.2 ст.18, ч.3 и п. «г» ч.5 ст.21, ч.1 и 3 ст.22, ст.25–27). Закон раскрывал важные аспекты этого института, в том числе предмет регламентного регулирования. В него входило определение порядка: рассмотрения вопросов на сессии; внесения депутатами запросов и предоставление ответов на них; избрания, образования и заслушивания отчетов органов Совета и должностных лиц; обсуждения проектов решений, поправок и дополнений к ним; голосования, привлечения к ответственности депутатов за невыполнение депутатских обязанностей. Но уже в Федеральном законе № 131-ФЗ вопрос регламента обходится стороной, и касается регламента лишь в связи с вопросом установления порядка деятельности фракций в представительном органе (ч.2 ст.35.1). Правда, Федеральный закон № 131-ФЗ включает в систему муниципальных правовых актов нормативные и иные правовые акты представительного органа, среди которых и решения по вопросам организации его деятельности (п.2 ч.1 и ч.3 ст.43). Это служит законодательной основой для принятия по данным вопросам интегрированного, регламентного, акта, но конкретное регулирование (применительно к отдельным организационным вопросам) не расходится с требованиями Федерального закона.

Сужение государственно-нормативного воздействия на институт регламента представительного органа муниципального образования в контексте реализации ст.12 и 131 (ч.1) Конституции РФ служит целям гарантирования организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечения определенной автономии в самоорганизации его органов. Однако регламент – важнейший организационно-упорядочивающий акт представительного органа, и как таковой не может оставаться вне сферы регулирующего воздействия общих принципов организации местного самоуправления. Юридическая природа регламента и его место в системе муниципальных правовых актов должна быть определена федеральным законом. Состав и соотношение источников муниципального права не могут устанавливаться подзаконными

нормативными актами. Проблемы, связанные с отсутствием единства подходов в некоторых вопросах организационного характера, которые решаются представительными органами на основе самостоятельно разрабатываемого и утверждаемого регламента, отмечаются не только в России, но и в сопредельных странах[15]. Умолчание федерального законодателя относительно регламента представительного органа в системе муниципальных правовых актов не согласуется ни с уже упомянутыми положениями Федерального закона № 131-ФЗ, касающимися регламентного регулирования фракционной организации представительного органа, ни с некоторыми смежными федеральными законами, включая Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», предусматривающий, что коллегиальные органы местного самоуправления (коллегиальные органы органов местного самоуправления) должны обеспечивать возможность присутствия общественности на своих заседаниях в соответствии с регламентами или иными муниципальными правовыми актами.

В литературе высказано предложение о целесообразности принятия региональных законов «О муниципальных регламентах», причем наряду с соответствующими законами «Об общих началах организации и деятельности представительных органов муниципальных образований»[16]. Реализация подобного подхода, как представляется, приведет к необоснованно широкому вторжению государственной власти в сферу самостоятельности местного самоуправления. Законодательные органы субъектов РФ могут в рамках конституционного разграничения предметов ведения и полномочий уточнять, конкретизировать и в определенной мере развивать общефедеральные принципы, относящиеся к организации и деятельности представительных

---

[15] Василевич Г.А., Гацук М.В. Проблемы повышения эффективности функционирования местных органов представительной власти // Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность. Материалы Международной научно-практической конференции (г.Самара, 2-5 июня 2011 г.) / Под ред. к.ю.н., проф. В.В. Полянского, к.ю.н. В.Э.Волкова. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2012. С. 223.

[16] Кисличенко Е.И. Дефекты законодательства субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Казань, 2012. С.13.

органов муниципальных образований. Но это оправданно постольку, поскольку затрагивает внешнюю сторону отношений представительных органов муниципальных образований, включая их взаимоотношения с государственными органами власти. Что касается внутриорганизационных отношений, то это по преимуществу сфера автономии представительных органов, реализация которой должна определяться лишь общими принципами, включая принципы, отражающие формально-юридические характеристики соответствующих нормативных актов. Определяемые на уровне федерального законодательного регулирования соответствующие требования могут некоторым образом уточняться в региональном законодательстве. Но как таковой регламент представительного (как и иного) органа муниципального образования не составляет предмет правового регулирования субъекта РФ. Запрет вмешательства органов государственной власти субъектов РФ в разрешение вопросов местного значения, установлено в Определении Верховного Суда РФ от 10 марта 2004 г. № 74-Г04-2[17], включает в себя запрет на определение вопросов, подлежащих включению в регламент представительного органа, как относящихся к исключительной компетенции органов местного самоуправления.

Перспективность развития регламентного регулирования связана с такими проявляющимися в природе регламента факторами локального правотворчества, как близость к опосредуемым отношениям и учет, как их специфики, так и микросреды, в которой они складываются, способность оперативно улавливать и реагировать на их динамику, гораздо более сильная (в сравнении с централизованным регулированием) обратная связь, позволяющая своевременно вносить необходимые коррективы и добиваться наибольшей результативности[18].

---

[17] Определение Верховного Суда РФ от 10.03.2004 № 74-Г04-2 «Об оставлении без изменения решения Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 14.11.2003, которым было удовлетворено заявление о признании недействующими отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)» // СПС Консультант Плюс.

[18] Антонова Л.И. Вопросы теории локального правового регулирования. Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. Л., 1988. С. 21.

Анализ нормативно-правовых и доктринальных источников позволяет выделить следующие основные юридически значимые характеристики регламента представительного органа муниципального образования.

1. Особенностью регламента представительного органа является его функционально-целевая характеристика, связанная с целями обеспечения эффективной реализации, прежде всего представительной, нормотворческой, контрольной и иных функций представительного органа посредством самостоятельного, в режиме самоуправления, формирования им оптимальных внутриорганизационных и процедурно-процессуальных (технологических) способов, методов и средств решения задач, придания соответствующим отношениям необходимой степени устойчивости и динамизма, формально-юридической определенности. Основанный на принципах правовой демократии статус представительного органа муниципального образования предполагает, что организация его деятельности должны быть основана на четких, ясных, непротиворечивых правилах, соблюдение которых является важнейшей гарантией реализации народного представительства. Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что следование установленному в регламенте представительного органа порядка принятия им решений является существенным процессуальным элементом надлежащего механизма нормотворчества и гарантирует и гарантирует соответствие принятого решения реальному волеизъявлению депутатов[19].

2. Регламент представительного органа муниципального образования имеет нормативно-правовой характер. Это признаваемая государством форма официального закрепления общеобязательных, адресованных неопределенному кругу лиц и рассчитанных на многократное применение правил, регулирующих важный сегмент муниципальных отношений, связанных с внутренним строением и процессуальной формой деятельности ведущего организационного

[19] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

субъекта местного самоуправления. Нормативный характер регламентов закрепляется в ряде случаев и в самих таких актах. Отрицание нормативной природы регламента на том лишь основании, что он действует в пределах конкретного муниципального органа и потому якобы относится к локальным правовым актам[20], бесперспективно: регламентные правила в равной мере связывают всех, кто вовлечен в осуществляемую представительным органом нормотворческую, организационную, контрольную деятельность, входят в нормативную основу взаимоотношений с иными субъектами права органов представительного органа и должностных лиц. Кроме того, нормативность как таковая определяется не характером и пространственными пределами регулируемых отношений, а характером используемых в целях правового воздействия юридических средств.

3. Регламент представительного органа – правовой акт особого рода, находящийся в системном нормативно-правовом единстве с уставом муниципального образования. В правовой природе регламента определенные локально-корпоративные начала сочетаются с ярко выраженными публично-властными регулирующими свойствами – регламент оказывает, регулируются уставом муниципального образования и по общему правилу на основе прямого указания об этом в уставе[21]. В системной взаимосвязи с уставом регламент представительного органа комплексно обеспечивает процессуально-правовой режим волеобразования местного сообщества посредством деятельности представительного органа и, соответственно, одним из основных источников правового регулирования организационных средств налаживания жизнеобеспечения населения.

Регламентом осуществляется конкретизированное, содержательно развернутое регулирование в соотношении с нормами устава, которые касаются как собственно организации и деятельности представительного органа, так и иных вопросов. К ним относятся, прежде всего, уставные положения,

---

[20] Сергеева К.О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2013. С.20.

[21] Сивков А.Л. Закон или регламент? // Гражданин и право. 2003. № 2. С. 18.

определяющие уставный строй муниципального образования, муниципально-правовой статус личности, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, структуру органов местного самоуправления[22]. В регламенте должны получать развитие такие лежащие в основе статуса представительного органа конституционные и уставные принципы, как законность, коллегиальность, свободное и равноправное обсуждение и принятие решений, гласность и учет мнения граждан, самостоятельность, ответственность, преемственность, содействие развитию всех форм прямого волеизъявления и участия граждан в решении вопросов местного значения.

При этом регламент – подуставный акт, который не только не должен противоречить уставу, но и подменять его в решении тех вопросов, которые относятся к предмету именно уставного регулирования (ч.2 ст.43, ч.1 ст.44 Федерального закона № 131-ФЗ). К примеру, порядок прекращения полномочий депутатов подлежит закреплению именно в уставе, а не в регламенте представительного органа[23].

Регламент не может выходить за пределы, определяемые его публично-целевым назначением в системе муниципально-правового регулирования. В частности, устанавливать, корректировать правовой статус субъектов местного самоуправления, затрагивать разграничение полномочий в структуре органов местного самоуправления, учреждать органы в составе представительного органа, наделенные внешними публично-властными полномочиями. Существует мнение, что необходимо принять на местном уровне в форме муниципальных правовых актов регламенты взаимодействия представительного органа и исполнительного (исполнительных) органов муниципального образования[24]. Но это акты иного свойства, роднимые с регламентом лишь тем, что приоритетное значение в них имеет закрепление

[22] Булаков О. регламентное регулирование статуса парламента (сравнительный анализ) // Российская юстиция. 2004. № 1. С. 7.

[23] Определение Верховного Суда РФ от 12.05.2010 № 92-Г10-5 // СПС Консультант Плюс.

[24] Правдин Д.Г. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов муниципального образования в Российской Федерации. Авт. дисс. … канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С.13-14.

определенных процедурных правил – в одном случае внутриорганизационных, в другом – внешне структурных.

Тем не менее, все это не означает, что в регламент в принципе не могут включаться нормативные положения, отнесенные к предмету регулирования устава муниципального образования. Регламент – целостный акт, призванный обеспечить комплексное урегулирование организации и деятельности представительного органа. Для достижения этих целей в нем могут быть воспроизведены и конкретизированы любые относящиеся к существу вопроса положения устава, а также предусмотрены правила, вытекающие из общей системы уставного регулирования. Прав О.Е. Кутафин, полагающий, что в регламенте могут содержаться любые нормы, способствующие лучшей организации работы представительного органа, помогающие ему и депутатам лучше понять свои задачи, способствовать их реализации[25].

4. Регламент оказывает нормативно-регулирующее воздействие не только на представительный орган, его органы, должностных лиц, депутатов, но и на иных субъектов местного самоуправления, связанных с осуществлением функций и участвующих в деятельности представительного органа. Такие указания иногда прямо включается в тексты регламентов. Регламент не только не классический локальный, но и не ведомственный акт, каким он иногда считается[26]. Регламент не может не затрагивать вопросы технологии участия в работе представительного органа самых разных лиц[27].

Регламентные нормы должны признаваться и уважаться всеми другими органами местного самоуправления на основе взаимности, а также гражданами и их объединениями. Общеобязательный характер таких норм вытекает из общеобязательности норм устава и иных муниципальных нормативных правовых актов, которые регламент конкретизирует. Здесь действует презумпция: регламент соответствует уставу, пока иное не будет установлено в

---

[25] Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 206.
[26] Чащина С.И. Система муниципальных правовых актов. Автореф. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 8.
[27] Рачева М. О регламентах представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Пермской области (краткий анализ и методические рекомендации) // Муниципальное право. 2001. № 3. С. 47.

надлежащем юрисдикционном порядке[28]. В этом плане предусматриваемое в ряде случаев в регламентах ограничение их обязывающего действия кругом присутствующих (участвующих и т.п.) на заседаниях представительного органа лиц необоснованно. Это не противоречит, как некоторыми считается[29], и тому, что регламентные акты, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, не могут, в частности, выступать юридической формой конкретизации права законодательной инициативы, а также условий, порядка его осуществления[30]. Смысл правовой позиции Конституционного Суда РФ не в том, чтобы ограничить пределы действия регламентных норм как таковых, а в том, чтобы не допустить нарушения принципа разделения властей путем регламентного вторжения исполнительной власти в прерогативы законодательной власти. Проверке был подвергнут Регламент Правительства РФ[31] в части установленных дополнительных условий, соблюдение которых для реализации права законодательной инициативы обязательно, и именно такое регламентное регулирование было признано неконституционным.

5. Регламент представительного органа муниципального образования характеризуется приоритетной ориентацией на закрепление «трансформационных» норм, обеспечивающих реализацию норм действующего законодательства и устава. Но это не исключает наличия в нем определенных элементов первичного регулирования, связанного с развитием соответствующих нормативных положений, доурегулированием общественных отношений с соблюдением общих принципов и норм законодательства. Это признается не всегда. Например, Уставный Суд Калининградской области при оценке Регламента Калининградской областной Думы заключил, что Регламент – подзаконный акт и принимается не для развития норм, содержащихся в

[28] Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.
[29] Парламентское право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург: Издательской дом «Уральская государственная юридическая академия», 2008. С. 21. .
[30] Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.
[31] Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 21.05.2016) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

правовых актах более высокой юридической силы, а для определения порядка реализации содержащихся в них правовых предписаний конкретным государственным органом. Однако даже если согласиться, что регламент – подзаконный акт, то это не отрицает выполнения регламентными нормами в ряде случаев функций первичного регулирования. Например, в связи с осуществлением представительным органом регламентного регулирования на основе прямого указания устава муниципального образования по вопросу, не получившему в нем прямого содержательного нормирования.

6. Регламент – своего рода кодификационный акт, призван определять порядок внутренней организации и деятельности представительного органа всесторонне и комплексно, в целостном виде. Это, по выражению А.С. Пиголкина, некий свод процедурных правил определенного вида деятельности, устанавливающих порядок ведения заседания, собрания, сессии[32]. В связи с пониманием регламента как кодифицированного нормативного правового акта оправданно ставить вопрос о консолидации в этом акте всех регламентных по своему характеру норм, в частности, о правах депутатов на сессиях, в том числе о праве выступления, праве на внесение проектов правовых актов и поправок к ним, праве запроса и т.д. В.И. Васильев, верно, подчеркивает, что все эти и другие нормы более всего уместны в регламентах представительных органов, которые должны приниматься самими этими органами[33].

7. Регламентное регулирование касается в основном процедурно-процессуальных и тесно связанных с ними иных отношений, но этим не исчерпывается: в нем сочетаются процессуально-правовые и материально-правовые начала, т.е., иными словами, регламентное регулирование является по своей природе процессуально-материальным. В регламенте наряду с процессуальными нормами, содержится немало норм материального права, к числу которых относятся нормы о статусе должностных лиц представительного органа, системе и полномочиях его органов, субъектах права нормотворческой

[32] Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма, 2013. С. 341.
[33] Васильев В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица // Журнал российского права. 2005. № 12 С. 47.

инициативы[34]. Вместе с тем регламентными нормами закрепляются также специфические меры процедурно-процессуальной ответственности (процедурно-процессуальные санкции) в отношении депутатов и иных лиц, присутствующих на заседании[35]. Это, например, призыв к порядку, порицание, лишение слова до окончания заседания или на время текущей сессии, удаление с заседания. За неучастие депутата в работе представительного органа регламентами иногда предусматриваются меры воздействия в виде лишения права на возмещение расходов, связанных с осуществлением депутатской деятельности, на определенный срок, информирования избирателей через СМИ о неучастии депутата в работе представительного органа.

8. Для регламента свойственно сочетание стабильности и динамизма правового регулирования, преемственности и развития внутриорганизационных и процедурно-процессуальных отношений, имея в виду сменяемость состава представительного органа и общий социально-политический контекст. Отсюда, однако, не следует, что регламент – срочный акт, связанный периодом действующей легислатуры. Еще С.А.Муромцев полагал общепринятым представление о том, что такие акты не теряют своей силы с роспуском собрания, которое их составило, поскольку, несмотря на смену состава представительного органа, конституционные основы, на которых строится регламент, остаются неизмененными. К этому можно добавить, что регламент – правовая форма саморегулирования именно представительного органа, а не коллегии депутатов. Это означает не то, что вновь избранный состав представительного органа не может изменить регламент, а то, что сам факт формирования представительного органа нового созыва не предопределяет автоматическое изменение регламента. Как и любой правовой акт, регламент не может изменяться произвольно, и внесение в него изменений и дополнений требует надлежащего юридического и социального обоснования. Учитывая

---

[34] Окулич И.П., Волтунов Д.В., Сероус А.В. Регламент в системе нормативного регулирования деятельности парламента в Российской Федерации. Челябинск: РЕКПОЛ, 2012. С.107-108.

[35] Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в Российской Федерации: основания классификации и проблемы реализации // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 15.

основополагающее значение регламента для организации работы представительного органа и необходимость обеспечения гарантий осуществления его деятельности в соответствии с принципами идеологического и политического плюрализма, недопустимости существования монополии на власть и при-знания прав оппозиции, для принятия регламента должно быть, установлено правило квалифицированного голосования большинством голосов, не менее 2/3 от общего состава депутатов.

Итак, под регламентом представительного органа муниципального образования следует понимать находящийся в особой юридико-системной связи с уставом муниципального образования, конкретизирующий и развивающий его положения, нормативный правовой акт, принимаемый представительным органом муниципального образования в порядке саморегулирования в целях комплексного правового обеспечения внутриорганизационных, процедурно-процессуальных и иных тесно связанных с ними отношений по осуществлению возложенных на него полномочий, определяющий порядок реализации связанных с деятельностью представительного органа муниципального образования прав и обязанностей субъектов местного самоуправления.

Анализ складывающейся практики регламентного регулирования представительных органов муниципальных образований свидетельствует о наличии в этой сфере ряда проблемных моментов, которые требуют налаживания работы по их устранению и совершенствованию подходов в этой сфере. Основные характеристики регламента представительного органа должны определяться на уровне устанавливаемых федеральным законом общих принципов организации местного самоуправления, притом, что органы государственной власти в целях гарантирования прав местного самоуправления должны обеспечивать также организацию методической поддержки представительных органов муниципальных образований. В ряде субъектов РФ это достигается, например, посредством разработки на региональном уровне модельных регламентов представительных органов, в том числе с их

дифференциацией по типам муниципальных образований, а также проведения ежегодных региональных конкурсов на лучшую организацию работы представительных органов муниципальных образований. В целом это можно считать позитивным опытом, но его реализация требует разумно взвешенного, осторожного подхода. Соблюдение принципа самостоятельности местного самоуправления предполагает, что органы государственной власти должны избегать как прямых, так и любых косвенных форм давления на муниципальные органы власти в связи с решением ими вопросов, относящихся к сфере их автономии. Утверждение органами государственной власти субъектов РФ пусть даже рекомендательных актов о регламентах представительных органов муниципальных образований неизбежно связывает представительные органы соответствующей официальной государственной позицией и может восприниматься как попытка навязывания конкретных решений, не относящихся к ведению государственной власти. Оптимальным можно считать подход, при котором субъект Федерации выступает инициатором (заказчиком) подготовки соответствующих модельных актов в рамках научно-профессионального сообщества, в том числе во взаимодействии с региональным советом муниципальных образований, и именно от соответствующей научной, некоммерческой или иной общественной организации в конечном итоге исходят те или иные модельные документы.

Значимым направлением развития регламентного регулирования является повышение его системности. Это предполагает развернутое и детализированное отражение в регламенте представительного органа таких моментов, как: а) функционально-целевое назначение регламента в его соотношении с иными муниципальными правовыми актами, а также основной понятийно-категориальный аппарат; б) принципы деятельности представительного органа и органов в его составе, включая гарантирование прав граждан и объединений по участию в его деятельности и контролю над ее осуществлением; в) характеристики организационного устройства представительного органа, определяющие функции, процедуры формирования и прекращения

полномочий, а также порядок взаимодействия органов и должностных лиц представительного органа; г) депутатская деятельность, ее гарантии, вопросы депутатской этики и ответственности; д) общий порядок работы представительного органа (начало работы, порядок проведения заседаний, депутатские слушания, обеспечение деятельности представительного органа, порядок голосования, кворум); е) процедура подготовки и принятия правовых актов представительного органа; ж) особенности порядка рассмотрения представительным органом вопросов его ведения (принятие устава и внесение в него изменений и дополнений, принятия решение о бюджете, утверждение структуры местной администрации, досрочное прекращение полномочий депутатов, рассмотрение проектов региональных законов, вносимых в порядке законодательной инициативы, рассмотрение протеста, представления прокурора и др.); з) осуществление контрольных функций представительного органа (заслушивание отчета главы муниципального образования, главы местной администрации и ее должностных лиц, обращения депутатов, депутатский запрос, расследование, взаимодействие с контрольно-счетным органом и т.п.); и) обеспечение деятельности представительного органа (правовой статус его аппарата, управления делами); к) порядок внесения изменений и дополнений в регламент.

Особое внимание в регламенте должно уделяться вопросам планирования работы представительного органа, которые являются пока недостаточно разработанными. Планирование включает в себя, прежде всего формирование перспективного, годового плана работы представительного органа (с выделением в нем разделов, касающихся разработки и принятия муниципальных правовых актов, участия в законотворческой работе регионального парламента, осуществления контрольных функций, проведения публичных и депутатских слушаний, работы с органами ТОС, избирателями и т.п.), а также текущее, краткосрочное планирование (квартальные, ежемесячные, еженедельные планы представительного органа, его комиссий,

комитетов, планы мероприятий по подготовке и проведению заседаний, депутатских слушаний и т.п.).

Регламентное регулирование должно быть подчинено требованиям полноты и формально-юридической определенности вводимых процедур, чтобы их описание было последовательным, завершенным. В регламентах зачастую не уделяется должного внимания оформлению вносимого в представительный орган проекта правового акта, порядка регистрации и направления проекта правового акта председателю представительного органа, порядка проведения правовой, финансовой, экономической, экологической, криминологической, антикоррупционной и иных видов экспертиз проекта правового акта, порядка рассмотрения проекта правового акта комитетами, комиссиями представительного органа и т.п. Нередко не определяется порядок принятия решений о проведении закрытых заседаний, депутатских слушаний. Между тем все это важные вопросы организации нормотворческой процедуры, требующие своей формализации. Представляется, что проведение закрытого заедания возможно, если рассматриваемый вопрос содержит охраняемую законом тайну, а также при необходимости в иных случаях, если об этом принято решение квалифицированным большинством голосов депутатов.

Существенным является обеспечение посредством регламентного регулирования максимально тесных, непосредственных контактов депутатов с населением. Это предполагает, с одной стороны, установление механизмов достоверного выяснения депутатами фактического положения дел и изучения общественного мнения по вопросам, относящимся к ведению представительного органа (формирование комиссий, комитетов с участием специалистов, ученых, представителей общественности, организация выездных заседаний комиссий, комитетов, инициирование совещаний, «круглых столов», семинаров, проведение дней депутата и т.п.). С другой стороны, необходимо поддержание достаточного уровня публичности, гласности деятельности представительного органа, в том числе путем гарантирования реальной возможности для населения знакомиться с информацией не только об итоговых

решениях представительного органа, но и о планируемых, проектных решениях и мероприятиях, обо всех этапах их подготовки. В регламентах должна быть предусмотрена обязательность заблаговременного информирования населения о проектах правовых актов, проекте повестки заседания представительного органа (его комитетов, комиссий), о результатах рассмотрения вопросов на заседаниях путем размещения в здании представительного органа, опубликования в СМИ или в ином установленном представительным органом порядке.

Обеспечение свободы общественно-политической дискуссии в представительном органе, гарантий плюрализма мнений депутатов – еще один момент, которому следует уделять внимание в регламенте. Регламент должен определять порядок деятельности представительного органа, который гарантировал бы каждому депутату реальную возможность заявлять и отстаивать свою позицию по рассматриваемым вопросам и тем самым в условиях равенства влиять на деятельность представительного органа как непосредственно, путем голосования, так и через формирование мнения других депутатов. Соответственно, процедуры принятия решений должны обеспечивать учет мнения каждого депутата для выработки наиболее согласованной позиции. Депутаты же, оставшиеся в меньшинстве при рассмотрении вопроса представительным органом (его комитетом, комиссией) должны иметь право изложить особое мнение с приобщением его к протоколу заседания, что способствовало бы повышению демократизма его работы, более взвешенным решениям.

Важно соблюдать пределы регламентного регулирования. К примеру, в допустимо регулировать в них только те связанные с проведением представительным органом контроля вопросы, которые касаются их внутренней подготовки, а внешние проявления контрольной функции требуют урегулирования в уставе и иных муниципальных нормативных правовых

актах[36]. Вопросы же, относящиеся к способам, процедурам реализации полномочий представительного органа, должны получать конкретизацию в его регламенте, поскольку это оправдано целями повышения эффективности его работы.

Анализ юридической природы регламента представительного органа, оснований и пределов регламентного регулирования, обогащает представления о правовой организации муниципального представительства, позволяет совершенствовать правовое регулирование местного самоуправления, в том числе с точки зрения гарантирования прав граждан, связанных с участием в осуществлении представительной демократии.

Деятельность Красноярского городского Совета депутатов осуществляется в соответствии с регламентом[37]. В частности, в данном документе регламентируется, понятие и количество депутатов городского совета, принципы и полномочия, внутреннее устройство и органы городского совета, порядок планирования правотворческой деятельности, порядок внесения, рассмотрения, подписания и опубликования правовых актов в городской совет, депутатская деятельность, отдельной главой регулируется порядок соблюдения данного регламента.

Таким образом, характеризуя современное состояние правового регулирования в сфере местного самоуправления, нельзя не отметить невероятное количество федеральных законов (более ста), которыми были внесены изменения в базовый для муниципального права Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В частности, только в ст. 35 «Представительный орган муниципального образования» были внесены изменения и дополнения 28 раз. Многочисленные корректировки сделали указанный Федеральный закон похожим на лоскутное одеяло и в конечном

[36] Лапин А.Е., Петрова Ю.А. К вопросу о реализации полномочий представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 26.
[37] Решение Красноярского городского Совета депутатов от 25.09.2007 № 14-340 (ред. от 22.12.2015) «О Регламенте Красноярского городского Совета депутатов» // Городские новости. – 2007. – 10 окт.

итоге привели к тому, что содержание рассматриваемого нормативного акта сегодня в корне не согласуется с концепцией, заложенной в его основе в ходе реформы местного самоуправления начала двухтысячных годов. Данную ситуацию на заседании круглого стола на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова 7 октября 2014 г. Е.С. Шугрина метко охарактеризовала как «контрреформу контрреформы»[38].

1.2. Понятие и функции представительных органов местного самоуправления

Представительный орган местного самоуправления – выборный коллегиальный орган публичной власти, состоящий из депутатов, формируемый на определенный срок с участием населения посредством использования прямых либо косвенных выборов, представляющий интересы населения муниципального образования и несущий перед ним ответственность.

Выделение основных и периферийных институтов публично-властного представительства местного сообщества не предполагает отрицания уникальности представительного органа муниципального образования, имея в виду, что именно и только этот орган выражает полновластие населения в решении вопросов местного значения. Конституция РФ, допуская существование органов местного самоуправления, формируемых различными способами, вместе с тем исходит из того, что наличие выборных органов в структуре органов местного самоуправления является императивным предписанием. Хотя непосредственно в текстовом выражении этой нормы не определяется, о каких именно выборных органах местного самоуправления в данном случае идет речь, ее анализ в общей системе конституционного регулирования и в контексте практики законодательной реализации конституционных норм с учетом требований Европейской Хартии местного самоуправления позволяет однозначно утверждать, что под выборными

[38] Обзор круглого стола от 7 октября 2014 г. на тему «Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства» // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 1. – С. 16.

органами, создание которых в муниципальных образованиях, безусловно, обязательно, подразумеваются коллегиальные представительные органы муниципальной власти. В связи с этим представительные органы являются необходимым, конституционно обусловленным элементом структуры органов местного самоуправления, что подтверждается, в том числе нормативно-интерпретационной практикой Конституционного Суда РФ[39] и региональных органов конституционно-судебного контроля[40]. Создание наряду с представительным органом иных выборных органов муниципального образования не отступает от Конституции РФ, определяющей только минимальные стандарты выборного представительства населения. Законодатель может и расширить круг обязательных выборных органов местного самоуправления (выборных должностных лиц)[41], если сочтет, что в конкретных условиях эта мера окажется эффективной с точки зрения повышения качества реализации возложенных на местное самоуправление конституционных функций. Но в муниципальном образовании не могут сосуществовать нескольких обладающих общей компетенции коллегиальных выборных органов муниципальной власти. Это соотносится с позицией Конституционного Суда РФ о недопустимости возникновения ситуации, при которой оказывались бы формально действующими одновременно два состава представительного органа[42].

---

[39] Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

[40] Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 03.06.2004 № 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. № 109.

[41] Определение Конституционного Суда РФ от 26.09.1996 № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

[42] Постановление Конституционного Суда РФ от 26.06.2014 № 19-П «По делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» в связи с жалобой граждан А.В. Ерина и П.В. Лебедева» // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3849..

Основными чертами представительных органов местного самоуправления, определяющими их место в системе органов местного самоуправления, являются:

1. Обязательность наличия выборных (представительных) органов в структуре органов местного самоуправления, что предусмотрено в Европейской хартии о местном самоуправлении, в Конституции РФ, федеральном законодательстве и законах субъектов Федерации.

2. Срочность осуществления полномочий.

3. Самостоятельное определение населением муниципального образования структуры органов местного самоуправления, включая представительные органы (ст. 131 Конституции РФ).

4. Представительный характер. Указанные органы местного самоуправления выражают интересы населения муниципального образования и принимают решения от его имени, обязательные для исполнения на территории муниципального образования[43].

Основные свойства юридической природы представительного органа как института муниципального представительства определяются главным образом выборностью, периодической сменяемостью состава, коллегиальностью, что должно получать адекватное отражение в системе правового регулирования, включая законодательное нормирование вопросов функционально-правового содержания этого органа и его взаимоотношений с иными структурными элементами в организационном механизме муниципальной власти.

Требование сменяемости состава как содержательная характеристика юридической природы представительного органа на уровне местного самоуправления имеет специфику, проистекающую главным образом из приближенности этого уровня власти непосредственно к населению и характера возложенных на нее задач, прежде всего, социально-экономического плана. Здесь должен обеспечиваться оптимальный баланс между ценностями, выражающимися, с одной стороны, в широком демократическом контроле

[43] Олейников О.В. Разграничение полномочий в структуре органов местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Олейников. - Краснодар, 2005. - С. 101.

местного сообщества над состоянием местных дел, реализуемого в наиболее полной мере посредством проводимых с достаточной частотой периодических выборов, а с другой стороны – в обеспечении эффективного, устойчивого и ответственного управления делами местного самоуправления на данной территории. Поскольку, как верно замечено, сама жизнь «требует совершенствования мастерства, в том числе и мастерства в сфере социального управления»[44], сменяемость не должна рассматриваться как самоцель, притом, что в системе муниципальных (самоуправленческих) отношений особым сочетанием властной и хозяйственной составляющих определяется повышенное значение системности, последовательности, преемственности проводимой муниципальной политики[45]. Федеральный законодатель исходит из того, что поиск компромисса между названными ценностями осуществляется на уровне самих местных сообществ, которые обладают при этом чрезвычайно широкой дискрецией: срок полномочий представительного органа, определяемый в уставе муниципального образования, может составлять не менее двух и не более пяти лет (ч.2 ст.40, п. 7 ч.1 ст.44 Федерального закона №131-ФЗ). На практике сроки полномочий представительных органов тяготеют к верхнему пределу.

Зарубежный опыт правовой организации местного самоуправления свидетельствует о том, что срок полномочий представительного органа, составляющий менее четырех лет (например, в Ирландии – три года), является, скорее, раритетом. В большинстве стран он определяется в диапазоне от четырех до шести лет (например, в Австрии, Бельгии, Дании, Германии, Ирландии, Финляндии, Франции, Японии)[46]. Подобный подход представляется обоснованным, поскольку позволяет исключить связанную со слишком частыми выборами избыточную политизацию муниципальной власти и в то же время обеспечивает ответственность состава представительного органа за

[44] Арбузкин А.М. Народовластие в свете современных конституций // Вестник Московского государственного университета. Сер.11. Право. 2010. № 1. С. 37.
[45] Юркова С.Н. Сменяемость и преемственность при формировании органов местного самоуправления // Городское управление. 1997. № 2. С.19-20.
[46] Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. С. 87

реализацию перспективных планов и программ развития муниципального образования. В связи с этим и учитывая значимость соотносимости сроков полномочий органов народного представительства разного уровня необходимо повысить минимальный и максимальный пределы сроков полномочий представительных органов муниципальных образований до четырех и шести лет соответственно. Однако это не должно препятствовать местным сообществам с учетом конкретных условий самостоятельно решить вопрос об установлении дополнительных гарантий контроля гражданского сообщества над своим выборным представительством. Оптимальным является подход, при котором более длительные сроки полномочий представительных органов соотнесены с возможностью введения на местном уровне правила частичной ротации их составов: наполовину (или на треть) каждые два (или три) года.

Природой представительного органа муниципального образования как органа народного представительства, выражающего полновластие населения в местном самоуправлении, определяется его особая функциональная роль в системе организации муниципальной власти. Опираясь на взаимосвязанные положения ст.10 и 11 Конституции РФ, рассматриваемые в соотношении с ее ст.12 и 130, а, также учитывая положения ст.3 Европейской Хартии местного самоуправления, следует признать, что при всем разнообразии существующих теоретических позиций местное самоуправление не связано регулирующим воздействием принципа разделения властей[47]. По сути это признает и Конституционный Суд РФ, позиция которого сводится к следующему[48]. С одной стороны, поскольку из Конституции РФ вытекает обязательность наличия лишь выборных органов местного самоуправления, местное сообщество может вообще не предусматривать в своем уставе должность главы муниципального образования (если, конечно, это допускается в рамках

[47] Садчикова И.Э. Конституционно-правовое обеспечение формирования и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации (по материалам муниципальных образований Московской области): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 97.

[48] Определение Конституционного Суда РФ от 21.02.2002 № 26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. - № 4.

установленных законом общих принципов организации местного самоуправления). С другой стороны, возможность наделения главы муниципального образования правом вхождения в состав представительного органа не противоречит конституционным принципам, так как по своей конституционно-правовой природе институт избранного населением главы муниципального образования также имеет представительный характер.

То обстоятельство, что федеральный законодатель в условиях действующего регулирования относит к числу обязательных наряду с представительным иные органы местного самоуправления – главу местного самоуправления, местную администрацию и определенным образом разграничивает полномочия между ними, не свидетельствует об изменении конституционной природы местного самоуправления как единой (муниципальной) власти местного сообщества. Это характеризует процесс рационализации механизма управления делами муниципального образования с учетом стоящих перед местным самоуправлением в конкретно-исторических условиях публичных задач. На муниципальном уровне так называемое разделение власти может проявляться только посредством разграничения полномочий между представительными и исполнительными органами при наличии общих предметов ведения, притом, что во взаимоотношениях между этими органами должна обеспечиваться та же субординация, что существует между их основными функциями[49].

Соответственно, концептуальным положением Федерального закона № 131-ФЗ является общая подконтрольность представительному органу муниципального образования исполнения всеми органами местного самоуправления и должностными лицами полномочий по решению вопросов местного значения (п.9 ч.10 ст.35), и в том числе подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования (ч.5 ст.36), главы местной администрации (п.1 ч.6.1 ст.37) – и, следовательно, подконтрольность самой местной администрации, которой ее глава руководит на принципах

[49] Колесников А.В. Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления / Под ред. Н.М. Конина. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. С.75, 77.

единоначалия (ч.1 ст.37). Реализуя относящиеся к его исключительной компетенции полномочия по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, представительный орган в соответствии с законом субъекта РФ определяет конкретные формы подотчетности, подконтрольности органов местного самоуправления (ч.3 ст.34, п.1 ч.10 ст.35 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, конституционная модель местного самоуправления не основана на разделении властей, но и не отвергает значимость функционального разделения труда, препятствующего чрезмерной концентрации власти и подмене интересов местного сообщества корпоративными интересами муниципальной бюрократии. Это определяет специфику организации муниципальной власти, в рамках которой происходит не только определенное функциональное разграничение, но и, что принципиально важно, взаимопроникновение представительных и исполнительных начал.

Следовательно, представительный орган местного самоуправления реализует представительную, законодательную и контрольную функции.

Ключевой смысл представительного органа местного самоуправления, проявляется в его функциях, важнейшей из которых является то, что этот орган должен объединять народ и представлять его интересы.

Поэтому первой функцией представительного органа местного самоуправления выступает представительская, далее законодательная и контрольная функции.

Право представительства является важнейшим признаком демократии, который позволяет избежать принятия непродуманного или злонамеренного решения. Именно в борьбе за право представительства рождаются парламентаризм и связанные с ним политические доктрины.

С представительской функцией представительного органа местного самоуправления тесно связана законодательная функция, поскольку, «чтобы законотворчество было эффективным, действенным, достигло поставленных

целей, оно должно быть демократичным – исходить из интересов народа, выражать в законе волю народа»[50].

Функция нормотворчества представительного органа местного самоуправления обеспечивает регулирование всех основных сфер жизнедеятельности в муниципальном образовании по вопросам местного значения.

Следующая функция – это контрольная функция представительного органа, в рамках которой реализуются полномочия по контролю за деятельностью других органов и должностных лиц местного самоуправления.

Сущностью данной функции является контроль за соблюдением интересов местного населения муниципальными органами власти при выполнении возложенных на них полномочий и выполнением решений представительного органа местного самоуправления. Кроме этого, следует иметь в виду, что сам представительный орган подконтролен населению, его избравшему, и государству.

Организационные формы контроля представительных органов муниципального образования за исполнением органами и должностными лицами полномочий по решению вопросов местного значения могут определяться в уставах муниципальных образований или других нормативно-правовых актах.

Сферы, в которых представительные органы осуществляют свой контроль, связаны:

– с бюджетно-финансовым и экономическим направлением;

– с управлением муниципальным имуществом и земельным контролем;

– с исполнением правовых актов, принятых решениями по основным вопросам местного значения.

К числу приоритетных задач любого муниципального образования относится осуществление контроля за исполнением местного бюджета и

[50] Васецкий Н.А. Парламентаризм в России. М.: Изд-во СГУ, 2010. С. 117.

муниципальными финансами.

Порядок осуществления представительными органами контрольной функции устанавливается уставами муниципальных образований и другими правовыми актами представительных органов, к которым относятся порядок организации контроля и положения о контрольных органах, созданных представительными органами муниципальных образований.

Так, Красноярский Городской Совет осуществляет контроль за деятельностью администрации города и ее должностных лиц в следующих формах:

а) истребования необходимой информации;

б) депутатских слушаний;

в) депутатских расследований;

г) депутатских обращений и запросов;

д) заслушивания ежегодного отчета Главы города и отчетов должностных лиц администрации города;

е) выражения недоверия должностным лицам администрации города.

Таким образом, с целью осуществления контроля представительный орган муниципального образования может формировать временные (специальные) комиссии, рабочие группы, привлекая к работе специалистов, экспертов, аудиторов; заслушивать отчеты, сообщения и информацию главы местной администрации, должностных лиц органов местной администрации по осуществлению полномочий по вопросам местного значения.
В регламентах работы представительных органов муниципальных образований, как правило, подробно освещаются вопросы, касающиеся форм и методов осуществления контрольных полномочий.

Е.С. Лапатухина предлагает разработать проект и принять Федеральный закон «О парламентском контроле за соблюдением и исполнением

федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и актов представительных органов местного самоуправления»[51].

В качестве одного из необходимых направлений совершенствования деятельности органов местного самоуправления можно отметить разработку и принятие Модельного закона о контрольных функциях представительных органов местного самоуправления, в котором бы четко определялась не только компетенция представительных органов в области реализации контрольных полномочий, но и механизм осуществления данной деятельности представительной властью, на основе которого муниципальные образования могли бы создать адаптированные к своим уставам законы.

Таким образом, представительные органы как элемент системы органов местного самоуправления должны являться надежной основой решения вопросов политического, социально-экономического и иного свойства в Российской Федерации. Поэтому необходимо расширять практику использования представительными органами и их депутатами тех прав, которые вытекают из нормативных правовых актов различного уровня и, прежде всего, связаны с осуществлением контрольных полномочий в отношении работы органов и должностных лиц местного самоуправления, создания депутатских центров в избирательных округах.

В ст. 17 ФЗ от 6 октября 2003 г. полномочия не распределены между конкретными органами местного самоуправления, что вводит в заблуждение и ученых, и практических работников. Так, п. 1 указанной статьи к полномочиям органов местного самоуправления (не отдельно взятого органа, а органов) относит принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений. Следовательно, если довериться ст. 17 ФЗ от 6 октября 2003 г., можно утверждать, что устав муниципального образования вправе принимать и администрация муниципального образования, и контрольный орган, и представительный орган муниципального образования, и глава муниципального образования. Однако ст. 35 ФЗ от 6 октября 2003 г.

[51] Лапатухина Е.С. Контрольные функции органов представительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.С. Лапатухина. – М., 2009. - С. 9 - 10.

характеризует принятие устава и внесение в него изменений и дополнений как исключительное полномочие представительного органа муниципального образования. Статья 17 ФЗ от 6 октября 2003 г. в предложенном виде явно лишняя. Думается, что целесообразнее закреплять конкретные полномочия органов местного самоуправления в отраслевых законодательных актах, а ФЗ от 6 октября 2003 г. не загружать лишними нормами.

Таким образом, в отношении представительного органа может и должно обеспечиваться признание и гарантирование его существенной интегративно-объединительной роли во всей системе властно-управленческих отношений (включая управление муниципальной собственностью). Функционально-правовое содержание правового статуса представительного органа, как воплощающего полновластие местного сообщества, не может сводиться только к нормотворческой (организационно-правовой) функции, а должно охватывать собой его итоговое властно-регулирующее воздействие на состояние и развитие муниципального образования: планово-прогностические, организационно-учредительные, кадровые, координационно-контрольные, а также определенные распорядительные полномочия, связанные с организацией муниципального хозяйства, воздействием на текущее (оперативное) управление делами муниципального образования. Происходящее в последнее время «перетекание» законодательно установленных полномочий в сфере руководства муниципальным хозяйством от представительного органа к местной администрации не согласуется со статусом представительного органа, выражающего полноправие местного сообщества как субъекта муниципальной собственности. Это касается, в частности, изначально относившегося к исключительной компетенции представительного органа полномочия по определению порядка создания, реорганизации, ликвидации муниципальных учреждений (п.6 ч.10 ст.35 Федерального закона № 131-ФЗ). Но местная администрация не должна сама для себя определять основания и общие рамки реализации организационно-учредительных полномочий в сфере управления муниципальной собственностью, в налаживании функционирования

организаций публичного обслуживания населения. Цели оптимизации и рационализации деятельности муниципальных учреждений, повышения их экономической эффективности в увязке с достижением бюджетного баланса, должны сообразовываться с целями социальной эффективности их работы, показателями доступности и качества предоставляемых услуг, что предполагает установление равновесия на основе выявления и согласования конкурирующих интересов представительным органом. Отнесение же к компетенции местной администрации полномочия по утверждению муниципальных программ, разрабатываемых в ею же установленном порядке, притом, что в соответствии с таким решением подлежит определению в решении о местном бюджете объем финансовых обязательств на его реализацию (ч.1 и 2 ст.179 Бюджетного кодекса РФ), лишает в условиях перехода к программно-целевому бюджету представительный орган самостоятельности в реализации важнейших бюджетных полномочий.

Можно обнаружить самостоятельные, не производные от статуса представительного органа, характеристики принадлежности местного депутата к муниципальной представительной власти, и вместе с тем выявить в его правовом статусе определенные исполнительно-распорядительные начала. Правовой статус депутата непосредственно взаимосвязан с правовым статусом представительного органа, но не производен от него[52]. Депутат – не только член представительной коллегии, но и представитель всего местного сообщества в коллегиальном органе власти и во взаимоотношениях с третьими лицами, соответственно обладает определенными собственными полномочиями (контроль над рассмотрением направленных депутатом предложений, заявлений, жалоб; участие при рассмотрении в органах местного самоуправления любых вопросов, касающихся интересов избирателей; депутатский запрос; право требовать устранения нарушения закона и соблюдения прав и законных интересов граждан и т.п.). Это позволяет охарактеризовать его как должностное лицо, чьи повелительные акты,

[52] Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование). Автореф. дисс. … д-р. юрид. наук. Екатеринбург. 2009. С. 13.

совершаемые вне состава представительного органа, хотя и не имеют абсолютного характера и силой принудительного исполнения не обладают, все же оказывают понуждающее воздействие на адресатов, связанное с осуществлением определенных действий или воздержанием от них. Необоснованный отказ от выполнения законных требований депутата может служить основанием для применения мер публичного принуждения[53]. То, что местный депутат может признаваться должностным лицом как представитель муниципальной власти, подтверждено и Конституционным Судом РФ[54]. В этом плане правомерно рассматривать депутата как должностное лицо особого рода, специфика которого заключается в самом характере депутатских полномочий, которые внутри представительного органа реализуются преимущественно на коллегиальной основе, а вовне проявляют себя в определенной форме властно-правового воздействия, не связанного с административным управлением. Депутат представительного органа муниципального образования, безусловно, относится к составу руководства муниципальным образованием и в его правовом статусе начала представителя населения, члена представительного органа и должностного лица муниципального образования существуют не разрозненно, а в единстве, как нечто целое.

[53] Булаев А.Е. Конституционно-правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления. Автореф. дисс. …канд. юрид. наук. М. 2008. С. 6.

[54] Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 885-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вихорева Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями примечаний к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

Глава 2 Организационно – правовые основы деятельности представительных органов местного самоуправления и проблемы реализации ими правотворческой функции

2.1 Основные принципы организации деятельности представительных органов местного самоуправления

Современный орган народного представительства в Российской Федерации вобрал в себя многие прогрессивные, существующие в общемировой практике развития парламентаризма принципы построения законодательного (представительного) органа, такие как демократизм, профессионализм депутатов, принцип разделения властей, возможность реального контроля за действиями государственных органов иных ветвей власти по реализации требований закона, разграничение полномочий и самостоятельность в реализации предоставленных функций.

Отметим, что под принципом правовой деятельности в теории права понимается основополагающая идея, концентрирующая в себе интересы и потребности общества и государства, которая выступает как общеобязательное, непререкаемое требование и выполняет функцию общенормативного ориентира[55].

Объективно конституционные принципы являются базой для всех конституционно-правовых институтов, в том числе для представительных органов государственной власти - Федерального собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, а также для представительных органов местного самоуправления. Специальные и организационные принципы имеют свою специфику применительно к каждому институту, следовательно, их анализ требует четкого разграничения по формам, методам и функциям деятельности

[55] Бялкина Т.М. Реализация конституционного принципа народовластия в системе местного самоуправления Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 60 - 64.

представительного органа как общефедерального, регионального уровня, так и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения[56].

Рассматривая принцип демократизма, необходимо отметить, что без его юридического закрепления и реального существования на практике невозможна деятельность представительного органа в Российской Федерации. Данный принцип действует в предоставлении депутатам представительного органа права реализовывать собственные полномочия от имени всего многонационального народа РФ. Именно принцип демократизма является реальной гарантией обоснованности и правильности принимаемых представительным органом решений. Необходимо подчеркнуть наличие прямой зависимости между качеством и эффективностью принимаемых законов и развитием демократических начал в государстве, которые предполагают учет и анализ общественного мнения, привлечение к разработке законопроекта и его обсуждению ученых, специалистов, всех заинтересованных лиц. Следовательно, отсутствие у представительного органа необходимых элементов представительства всего многонационального народа Российской Федерации, с одной стороны, и постоянной тесной связи с широкими кругами общественности, с другой, приводит к фиктивности существования демократического государства[57].

Представительный орган в своей деятельности широко и конструктивно взаимодействует с органами всех ветвей власти, должностные лица которых имеют право участвовать не только в пленарных заседаниях, но и в других организационно-правовых формах деятельности органа народного представительства. Однако представители других ветвей власти не нарушают границы сфер деятельности каждой ветви государственной или муниципальной власти. Следовательно, принцип разделения властей имеет важное значение в

---

[56] Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», 2010. С. 57.

[57] Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Представительный орган в системе муниципальной представительной демократии: некоторые вопросы правового статуса // Вестник Челябинского государственного университета . 2010. № 33. С. 16 – 26.

процессе эффективного и конструктивного взаимодействия различных органов государственной или муниципальной власти.

Принцип законности является универсальным для всей правовой системы Российской Федерации. Именно закону должна подчиняться деятельность любого органа государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц. В представительном органе любого уровня - государственного или муниципального, все действия совершаются в определенной правовой форме, установленной соответствующим нормативным актом. На федеральном уровне и уровне субъекта Федерации такими правовыми актами являются регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти. На муниципальном уровне такими актами выступают подзаконные акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Вне зависимости от юридической силы такого подзаконного акта он, в свою очередь, создает правовую основу для принятия нормативного правового акта соответствующего уровня.

Принцип федерализма закреплен в гл.2 Конституции РФ и является базовым. Именно этот принцип, по справедливому замечанию М. И. Байтина, лежит в основе формирования, развития и функционирования действующего российского права.

Не менее актуален принцип обязательности официального опубликования принятых нормативных правовых актов, который трансформируется в обязательное их опубликование в официальных изданиях представительного органа, а также в средствах массовой информации всех документов, материалов и рекомендаций, кроме документов, отнесенных законом к государственной и иной охраняемой законом тайне.

К специальным принципам относятся: принцип научности; принцип гласности; принцип профессионализма.

Под организационными принципами понимается организация деятельности представительного органа, процедурный и процессуальный характер реализации им собственной компетенции, а также вопросы

взаимодействия структурных подразделений органа относятся: принцип стабильности правового регулирования деятельности представительного органа; принцип структурности организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления; принцип коллегиальности; принцип свободного обсуждения вопросов; принцип периодичности[58].

Анализ принципов организации и деятельности представительного органа позволяет сделать вывод об их тесной взаимосвязи и прямой взаимообусловленности. Конечно, перечень представленных принципов не является исчерпывающим, на наш взгляд, наиболее полно раскрывает правовую природу деятельности представительного органа в Российской Федерации, а также порождает немало вопросов как теоретического, так и практического характера в отношении их дальнейшего развития и совершенствования.

2.2 Принцип обязательности наличия выборных органов

Непосредственные формы осуществления местного самоуправления не всегда возможно и целесообразно использовать во всех жизненных ситуациях, поэтому с течением времени появилась необходимость во введении института представительства на местном уровне.

Местные представительные органы - это коллегиальные органы, которые непосредственно выражают волю населения муниципального образования в целом, формализуя ее в принимаемых решениях, и вследствие этого должны, на наш взгляд, занимать ведущее положение в системе органов местного самоуправления. Это обусловлено стремлением законодателя сохранить демократические начала и на местном уровне публичной власти, обеспечить их соответствие общим принципам государственного устройства, установленным

[58] Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2015. С. 117.

Конституцией Российской Федерации, а также общепризнанным принципам и нормам международного права[59].

Европейская Хартия местного самоуправления возлагает на представительные органы осуществление прав и законных интересов местных властей и возможность создания исполнительных органов, ответственных перед ними (ст. 3).

Это является еще одной причиной того, что федеральное законодательство юридически поставило их в центре всей системы органов местного самоуправления муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо устанавливает обязательное наличие представительных органов местного самоуправления и их исключительную компетенцию.

Как следует из ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, органы местного самоуправления могут быть как выборными, так и создаваемыми на других основах.

При этом по смыслу данного нормативного положения наличие выборных органов в структуре органов местного самоуправления является императивным конституционным предписанием. Ему корреспондируют и положения Европейской хартии местного самоуправления (ч. 2 ст. 1), в соответствии с которыми создание «советов или собраний, состоящих из членов избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования», является обязательным для осуществления местного самоуправления.

В связи с этим представительные органы являются необходимым, конституционно обусловленным элементом структуры органов местного

[59] Худобин И.И. Правовое регулирование полномочий представительных органов местного самоуправления: на примере Белгор. обл.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.И. Худобин. - Москва, 2008. - С. 13 - 14.

самоуправления, что подтверждается, в том числе нормативно-интерпретационной практикой Конституционного Суда РФ[60].

Обязательность представительного органа обусловлена его особой ролью и предназначением в местном самоуправлении, формировании и функционировании представительной системы местного сообщества. Находясь в устойчивой активной представительно-правовой связи с населением, формируя и выражая его волю во властно-обязывающих актах нормативного характера, занимающих высшее после решений, принятых на местном референдуме, место в системе правовых актов местного самоуправления, представительный орган играет основополагающую роль в процессе аккумулирования и гармонизации интересов населения, реализуя определенные учредительные функции и обеспечивая организованную интеграцию жителей в единое местное сообщество. В соответствии с волеизъявлением населения представительный орган в рамках действующего законодательства задает стратегию развития муниципального образования и осуществляет текущее нормативно-правовое воздействие на организацию решения ключевых вопросов местного значения, местной жизни, определяет общие правовые основы для организации и деятельности всех органов и должностных лиц местного самоуправления, порядок и условия реализации муниципальных прав и обязанностей граждан, а также дополнительные гарантии, связанные с их осуществлением. В основе деятельности представительного органа лежит конкурентное взаимодействие и сотрудничество входящих в его состав депутатов, призванных обеспечивать соотнесение интересов своих избирателей со всеобщими интересами местного сообщества и на этой основе в условиях коллегиальности вырабатывать его (местного сообщества) единую социально-политическую волю. В этом качестве представительный орган служит

[60] Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. – 1996. - № 7. – Ст. 700.
Определение Конституционного Суда РФ от 21.02.2002 № 26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. - № 4.

организующим и направляющим центром всей представительной системы местного сообщества, посредством него получает правовую институционализацию основная обратная связь во взаимоотношениях населения и муниципальной власти.

Обязательность наличия представительного органа муниципального образования обусловлена его особой ролью и предназначением в системе муниципальной демократии. Находясь в устойчивой активной представительно-правовой связи с населением и выражая его волю во властно-обязывающих актах нормативного характера, занимающих высшее после решений, принятых на местном референдуме, место в системе правовых актов местного самоуправления, представительный орган вырабатывает стратегические направления и планы развития муниципального образования, осуществляет текущее регулятивное руководство решением важнейших вопросов местного значения, формирует правовые основы для организации и деятельности всех органов и должностных лиц местного самоуправления, обеспечивает надлежащие организационно-правовые механизмы и гарантии осуществления муниципальных прав граждан.

Единственное исключение из общего правила об обязательности представительного органа предусмотрено для малочисленных поселений, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 чел. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан (ч. 3 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ). Делая эту оговорку, федеральный законодатель руководствовался тем, что создание представительных органов в указанных муниципальных образованиях нецелесообразно, поскольку оно не только не облегчает, а напротив, существенно усложняет осуществление местного самоуправления, возлагая на местное сообщество крайне обременительные как в материально-финансовом, так и в организационно-техническом плане задачи.

В то же время в компактном поселении население само вполне в состоянии справиться с решением вопросов местного значения, включая и те, которые входят в состав полномочий представительного органа, посредством использования функционала институтов непосредственной демократии, а также через создание действительно необходимого исполнительно-распорядительного аппарата, отвечающего за текущую муниципально -управленческую деятельность.

Из этого исходит и Конституционный Суд РФ, установивший, что такое законодательное регулирование ориентировано на обеспечение сбалансированного использования гражданами институтов прямой и представительной демократии при осуществлении местного самоуправления, учитывает реальные возможности непосредственного решения населением вопросов местного значения в небольших по числу жителей поселениях, не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя и не нарушает гарантированное Конституцией РФ право граждан, проживающих в иных муниципальных образованиях, на осуществление местного самоуправления путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления[61].

В Государственную Думу поступали предложения смягчить требование об обязательности представительного органа за счет установления возможности осуществления его полномочий сходом граждан в поселениях с численностью жителей менее 1000 чел., но они не получили поддержки[62]. Главным мотивом отказа послужило то, что в поселениях с таким количеством жителей крайне затруднительно будет не только обеспечивать организованную работу схода, состоящего из нескольких сотен участников, но и собственно созывать столь масштабный сход на периодической основе в правомочном составе, если иметь

[61] Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2010 № 454-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома РФ. – 2010. - № 9.

[62] Проект Федерального закона № 332215-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (внесен депутатом Н. В. Пугачевой 19 февраля 2010 г., снят с рассмотрения в связи с отзывом субъекта права законодательной инициативы 17 июня 2010 г.) // СПС КонсультантПлюс (дата доступа 16.12.2015).

в виду, что в настоящее время многие граждане, фактически проживая в одном муниципальном образовании, официально зарегистрированы за его пределами, а, следовательно, не могут участвовать в работе муниципально-властных институтов по месту жительства.

2.3. Принцип выборности

Порядок формирования и деятельности органов местного самоуправления неоднократно подвергались изменениям. Особенно серьезные, концептуальные поправки были внесены в статьи 35, 36 и 37 Федеральным законом № 131-ФЗ, а затем Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Одной из ключевых особенностей Федерального закона № 136 - ФЗ стало расширение возможностей субъектов РФ по правовому регулированию местного самоуправления и в том числе в части определения порядка формирования представительных органов местного самоуправления.

Исходя из ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ субъекты РФ должны определить и законодательно закрепить порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. Свобода усмотрения регионального законодателя ограничена двумя вариантами, первый из которых предусматривает непосредственное избрание представительного органа населением, а второй — опосредованного его формирования из глав и депутатов представительных органов поселений (внутригородских районов).

Федеральный закон № 136 - ФЗ не предусматривает необходимости, и даже возможности формального учета мнения населения и (или) органов местного самоуправления при принятии закона субъекта РФ, определяющего

порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов.

Менее чем через полгода после завершения 6 месячного срока, отведенного Федеральным законом № 136 - ФЗ для закрепления в законодательстве субъектов РФ порядка формирования представительных органов был принят Федеральный закон № 8- ФЗ, предусмотревший еще более серьезные изменения организационной основы местного самоуправления.

Кардинальность изменений, внесенных Федеральными законами № 136 - ФЗ и № 8 -ФЗ в правовое регулирование организационных основ местного самоуправления, заставляет задуматься о конституционности нового правового регулирования. Напомним, что действующей Конституцией России закреплена возможность осуществления местного самоуправления населением через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130), структура которых определяться населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131). Иных положений, более детально регулирующих организационную основу местного самоуправления, в Конституции не закреплено, тем не менее, Конституционный Суд РФ в нескольких своих решения сформулировал целый ряд правовых позиций, основанных на толковании приведенных выше конституционных норм.

Во-первых, отталкиваясь от приведенных выше норм, Конституционный Суд РФ в Определении от 05.03.2009 № 375 О-О[63] пришел к выводу о том, что право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления может быть реализовано только в законодательно определенных рамках общих принципов организации местного самоуправления, к которым относятся, в том числе и требования к способам и процедурам формирования органов местного самоуправления. В этом же решении Конституционный Суд обратил внимание на то, что общие принципы

[63] Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

организации местного самоуправления являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), а следовательно, могут быть определены нормами как федерального, так и регионального законодательства.

Во-вторых, в Постановлении по делу «Савостьянова»[64] Конституционный Суд РФ рассмотрел вопрос о конституционности положений статьи 35 Федерального закона № 131- ФЗ, предусматривающих возможность формирования представительного органа муниципального района из глав и депутатов представительных органов поселений.

В решении по этому делу Конституционный Суд пришел к целому ряду важных для настоящего анализа выводов:

1) часть 2 статьи 130 Конституции РФ, предусматривающая осуществление местного самоуправления через выборные и другие органы местного самоуправления, не предполагает единства (универсальности) правил формирования представительных органов муниципальной власти и допускает возможность учета особенностей осуществления местного самоуправления в конкретных пространственных (поселенческих или иных территориальных) пределах;

2) муниципальные выборы как форма легитимации непосредственно населением необходима только тем представительным органам, которые ввиду наибольшей приближенности к населению обеспечивают формирование и выражение его воли при решении вопросов местного значения и осуществляют основную функцию муниципального правотворчества, т. е. для представительных органов городских и сельских поселений;

3) представительные органы муниципальных образований, созданные по территориальному (районному) принципу, могут быть сформированы и иным, отличным от муниципальных выборов способом, который, однако, должен

[64] Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3229.

обеспечивать сохранение за этим органом муниципальной власти статуса органа народного представительства;

4) статус органа народного представительства обеспечивается устойчивой публично-правовой связью с населением, которая возникает вследствие избрания на прямых выборах и может быть сохранена при вхождении непосредственно избранных гражданами глав поселений и депутатов представительных органов поселений в состав представительного органа муниципального района; в этом случае правовой статус депутата представительного органа муниципального района не является самостоятельным и обусловлен избранием соответствующего лица либо главой поселения, либо депутатом представительного органа поселения;

5) формирование представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному принципу (т. е. муниципального района), путем вхождения в его состав представителей поселенческих муниципальных образований, избранных населением на муниципальных выборах, касается структуры органов местного самоуправления, а, следовательно, требует выявления в той или иной форме мнения населения; при этом конкретный механизм учета мнения населения может быть установлен в порядке конкретизации, в том числе и в уставах муниципальных образований;

6) самостоятельность местного самоуправления гарантируется законодательно закрепленной свободой усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта формирования представительного органа муниципального района; выбор одного из альтернативных вариантов формирования представительного органа муниципального района должен быть определен в уставе муниципального образования.

Соотнося вышеприведенные правовые позиции Конституционного Суда с закрепленным в действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ порядком формирования представительного органа муниципального района

или городского округа с внутригородским делением (ч. 4 и ч. 5 ст. 35) можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, ввиду отнесения общих принципов организации местного самоуправления к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ не вызывает сомнения возможность и конституционность делегирования на уровень субъектов РФ полномочий федерального законодателя по определению требований к способам и процедурам формирования органов местного самоуправления.

В случае такого делегирования непосредственное регулирование порядка формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) и процедуры замещения должности главы муниципального образования должно осуществляться в законодательстве субъектов РФ, а не в нормах федерального законодательства. При этом региональное правовое регулирование должно оставаться для муниципальных образований альтернативным, т. е. предусматривающим возможность самостоятельного выбора как минимум из двух разных вариантов и последующего закрепления в уставе муниципального образования.

Учитывая складывающуюся практику безальтернативного определения во многих законах субъектов РФ порядка формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) основная проблема правого регулирования, предусмотренного ч. 4 и ч. 5 ст. 35, Федерального закона № 131- ФЗ, видится в отсутствии норм, гарантирующих муниципальным образованиям альтернативность выбора.

В отсутствии законодательно закрепленной свободы усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта формирования представительного органа муниципального образования теряется самостоятельность местного самоуправления.

Таким образом, в противоречие с Конституцией РФ вступают не сами закрепленные в ч. 4 и ч. 5 ст. 35 Федерального закона № 131- ФЗ порядок формирования представительного органа муниципального района (городского

округа с внутригородским делением) но являющаяся их прямым следствием практика регионального нормотворчества.

Во-вторых, частным следствием правового регулирования, предусмотренного ч. 4 и ч. 5 ст. 35 Федерального закона № 131- ФЗ, является ситуация, когда в муниципальном районе или городском округе с внутригородским делением представительный орган, не избирается напрямую населением. Это возможно в случае формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) из глав и депутатов представительных органов поселений (внутригородских муниципальных образований) и избирание им главы муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Такой способ организации местного самоуправления, который условно можно назвать «моделью двойного делегирования», явно не совпадает с базовыми представлениями о местном самоуправлении как о форме публичной власти, максимально приближенной к населению, что, тем не менее, не является достаточным основанием для однозначного вывода о ее неконституционности.

Стоит отметить, что Конституционный Суд в постановлении по делу «Савостьянова» исходил из того, что само по себе формирование представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному (районному) принципу, способом, отличным от муниципальных выборов, не является нарушением Конституции при условии сохранения за этим органом и статуса органа народного представительства.

Конституционный Суд РФ принял Постановление № 30-П от 01.12.2015[65], которым признал части 4, 5 и 5.1 статьи 35, части 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона № 131- ФЗ не противоречащими российской Конституции. Суд пришел к выводу о том, что предусмотренное этими

[65] Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

нормами правовое регулирование направлено на обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившихся территориальной организации местного самоуправления и разграничения, связанных с социально-экономическим развитием соответствующих территорий полномочий органов публичной власти. Не имея возможности подробно воспроизводить и анализировать содержание этого решения, ввиду необходимости его более глубоко осмысления и изучения с учетом последующей правоприменительной практики, тем не менее, считаем необходимым зафиксировать ряд ключевых выводов, сделанных Конституционным Судом относительно механизмов формирования и деятельности органов местного самоуправления.

Во-первых, Конституционный Суд в Постановлении по «Иркутскому делу» осуществил новую типологизацию муниципальных образований по уровням территориальной организации, отнеся к первому «естественному» уровню городские и сельские поселения, непосредственно осуществляющие местное самоуправление, а ко второму, как бы «квазимуниципальному», уровню — муниципальные районы, городские округа и отдельные особо развитые городские поселения. В качестве основного критерия для различения был использован показатель сопоставимости степени концентрации переданных отдельных государственных полномочий, который может быть неодинаковым у различных муниципальных образований. Введение этого критерия позволило Конституционному Суду отнести городские и сельские поселения к первому, собственно муниципальному уровню, а муниципальные районы и городские округа (а также некоторые особо развитые городские поселения) — ко второму, или квазимуниципальному уровню.

Во-вторых, Конституционный Суд исходит из того, что степень усмотрения регионального законодателя в вопросах определения порядка формирования представительного органа, а также способа избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования может быть различной в зависимости от уровня территориальной организации.

Это допущение позволяет Конституционному Суду прийти сначала к выводу о недопустимости установления законами субъектов РФ для сельских и большей части городских поселений одного единственного варианта избрания главы муниципального образования и исключения выборности как способа замещения должности главы муниципального образования, а затем к выводу о неограченности усмотрения регионального законодателя в вопросе определения порядка формирования органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов и городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них отдельных государственных полномочий сопоставимы с городскими округами, а, следовательно, и о возможности в отношении них безальтернативного регулирования.

В-третьих, Конституционный Суд допустил возможность установления законами субъектов РФ особого порядка формирования представительного органа и (или) порядка замещения должности главы муниципального образования для отдельных муниципальных образований, имеющих объективные особенности осуществления местного самоуправления, к которым в том числе может быть отнесена высокая степень концентрации возложенных на них публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение. В Постановлении № 30- П в качестве примера приводятся муниципальные образования, которым непосредственно или в составе определенной категории муниципалитетов федеральным законом придан специальный (особый) правовой статус, влияющий на осуществление местного самоуправления на данной территории, а также административные центры (столицы) субъектов РФ.

Наконец, Конституционный Суд однозначно указал на невозможность вхождения в состав представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В завершении хотелось бы отметить, что Постановление по «Иркутскому делу» является тем случаем, когда решение Конституционного Суда не столько

разрешает проблемы в сфере правоприменения, сколько порождает новые, еще более сложные вопросы. Как они будут решаться, покажет практика ближайших лет. Пока же единственным очевидным следствием этого решения является необходимость приведения регионального законодательства в соответствие с нормами Федерального закона № 131- ФЗ в значении, приданном им толкованием Конституционного Суда.

Конституция РФ, настаивая на выборности представительных органов муниципальных образований, непосредственно не определяет конкретный тип выборов, с помощью которых должно производиться комплектование их состава, порядок и условия проведения выборов, не содержит положений, которые бы обязывали во всех без исключения муниципальных образованиях, независимо от территории, на которой осуществляется местное самоуправление, использовать одни и те же, универсальные нормативные правила формирования их представительных органов.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, проверяя конституционность установленного п.1 ч.4 ст.35 Федерального закона № 131-ФЗ порядка формирования представительного органа муниципального района, в Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П пришел к выводу, что этот порядок, применяемый на альтернативной основе в случае закрепления в уставе муниципального района и предполагающий вхождение в состав представительного органа муниципального района представителей поселений из числа должностных лиц, приобретших свои полномочия в результате волеизъявления населения, не нарушает конституционные права граждан в сфере местного самоуправления и не может рассматриваться как несовместимый с Конституцией РФ. Анализ этого Постановления позволяет выделить ряд принципиально значимых моментов, на которых строится его итоговый вывод:

а) иной, отличный от прямых муниципальных выборов, порядок формирования представительного органа может применяться только на верхнем (территориальном) уровне местного самоуправления, тогда как в

муниципальных образованиях, сложившихся на основе естественного расселения людей, т.е. в поселениях, представительные органы должны избираться именно и только напрямую населением;

б) логика установленного альтернативного прямым выборам варианта формирования районного представительного органа состоит в том, что каждая категория субъектов, входящих в его состав, в течение всего срока полномочий осуществляет функцию демократического представительства в отношении населения того территориального образования, где они были избраны, и они не утрачивают представительно-правовую связь с населением в силу самого по себе факта вхождения в состав органа местного самоуправления иного территориального уровня;

в) вариативность порядка формирования представительного органа обеспечивает самостоятельное определение местными сообществами (посредством того или иного способа волеизъявления) наиболее оптимальной модели организации районного самоуправления с учетом конкретных особенностей данной публично-территориальной единицы, на которую возложено решение как межпоселенческих, так и государственных задач.

Вместе с тем использование ступенчатого порядка формирования представительных органов муниципальных образований требует совершенствования правовых механизмов организации взаимодействия представляющих соответственно поселения, внутригородские районы депутатов с избравшими их представительными органами данных муниципальных образований, включая инструменты отчетности, контроля, ответственности. В Федеральном законе № 131-ФЗ должны быть урегулированы имеющие характер общих принципов организации местного самоуправления вопросы, связанные с установлением обязанностей избранного из состава представительного органа депутата более высокого уровня своевременно информировать соответствующий представительный орган о вопросах, рассматриваемых представительным орган, в состав которого он был избран, регулярно отчитываться на заседании избравшего его

представительного органа о своей деятельности, в пределах своих полномочий выполнять поручения избравшего его представительного органа. Невыполнение этих обязанностей должно рассматриваться в качестве основания для отзыва соответствующего депутата избравшим его представительным органом в связи с утратой доверия.

2.3. Принцип коллегиальности

Коллегиальность и единоначалие являются основными исторически сложившимися организационно-правовыми формами функционирования органов власти (законодательной, судебной и исполнительной)[66].

Непременным атрибутом правового статуса представительного органа муниципального образования является коллегиальность, имеющая фундаментальное значение с точки зрения аккумулирования и адекватного согласованного выражения посредством представительного органа всего многообразия актуальных интересов, запросов, потребностей относящихся к соответствующему местному сообществу социальных слоев, коллективов, групп. Сущностные характеристики коллегиальности представительного органа являются фактором, определяющим придание ей роли принципиального правового требования к формированию состава, организации и деятельности представительного органа, сочетание в правовом принципе коллегиальности материальных и процессуальных начал.

Формирование представительного органа как коллегии депутатов сопряжено с установлением необходимой и достаточной нормы представительства, которая, во всяком случае, должна быть выше, чем это предусмотрено для законодательных (представительных) органов государственной власти. Впервые установленные Федеральным законом № 131-ФЗ единообразные требования к минимальной численности депутатов представительных органов, дифференцированные в зависимости от

[66] Минашкин А.В. Коллегиальность и единоначалие в деятельности высшего органа исполнительной власти России / А.В. Минашкин // Законодательство и экономика. - 2002. - № 4. - С. 4 - 12.

численности населения (ч.6 ст.35), стали существенным шагом в направлении универсализации гарантий, повышения уровня и качества народного представительства граждан в местном самоуправлении. Но, как показывает практика их применения, цели справедливого и равного представительства достигаются не во всем последовательно и системно. Наиболее рельефно это проявляется в отношении муниципальных образований с численностью населения свыше 500 тыс. человек, которые Федеральным законом № 131-ФЗ объединены в общую категорию с установлением для нее единой минимальной численности депутатов в 35 человек. Сравнительный анализ численности депутатов представительных органов, установленной в тринадцати так называемых городах-миллионерах (без учета не являющихся муниципальными образованиями Москвы и Санкт -Петербурга), свидетельствует о том, что в этих муниципальных образованиях: с одной стороны, отсутствует единообразие подходов и прямая зависимость между возрастанием численности населения и численностью депутатов, а напротив. Так, численность депутатов представительных органов в городах-миллионерах, расположенных в порядке убывания численности населения (по данным Росстата на 1 января 2014 г.), выглядит следующим образом: Новосибирск (1 548 тыс. жителей) – 40 депутатов; Екатеринбург (1 446) – 36; Нижний Новгород (1 273) – 47; Казань (1 191) – 50; Самара (1 172) – 35; Челябинск (1 169) – 49; Омск (1 166) – 40; Ростов-на-Дону (1 110) – 40; Уфа (1 107) – 36; Красноярск (1 037) – 36; Пермь (1 026) – 36; Волгоград (1 018) – 48; Воронеж (1 014) – 36.

Таким образом, в Волгограде (1 018 тыс. жителей) она на треть выше, чем в Екатеринбурге (1 446 тыс. жителей) – 48 и 36 депутатов соответственно, в Челябинске (1 169 тыс. жителей) и в Казани (1 191 тыс. жителей) – на четверть выше, чем в Новосибирске (1 548 тыс. жителей) – 49, 50 и 40 депутатов соответственно; с другой стороны, показатели численности депутатов в целом соотносятся с нижней границы нормы представительства, установленной для законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ при численности избирателей (а не населения) от 1 до 2

миллионов человек (не менее 35 и не более 90 депутатов)1. Это приводит не только к тому, что граждане могут оказываться в существенно различных условиях с точки зрения представительства в представительных органах сравнимых по численности населения муниципальных образований, и более того, иметь качественно менее высокий уровень представительства в таких органах в значительно более крупных по численности населения муниципальных образованиях. Возникает и другая форма неравенства, связанная с различным представительством в представительных органах государственной и муниципальной власти.

В связи с этим представляется необходимым внести в Федеральный закон № 131-ФЗ изменения, направленные на обеспечение более последовательной реализации требований к минимальной норме представительства с учетом численности населения. Поскольку вытекающее из Федерального закона № 131-ФЗ конечное пороговое значение допустимой нормы представительства применительно к муниципальным образованиям с численностью населения до 500 тыс. человек предполагает, что на одного депутата должно приходиться не более 20 тыс. населения, этот показатель не должен существенно превышаться и по мере роста численности населения, с тем, чтобы реальные возможности для участия граждан в осуществлении местного самоуправления через избранных ими представителей не ставились под сомнение. Соответственно, для муниципальных образований с численностью населения свыше 1 миллиона человек должна быть законодательно установлена минимальная численность депутатов на уровне не менее 50 депутатов.

Коллегиальные начала в организации и деятельности представительного органа местного самоуправления проявляются в том, что данный орган является коллегиальным органом, численный состав которого определяется уставом муниципального образования, и свои решения принимает в коллегиальном порядке. Уставы муниципальных образований закрепляют организационно-правовые гарантии коллегиальности принятия данными органами своих решений: это, прежде всего требования кворума, необходимого

для работы представительного органа, а также кворума, необходимого для принятия решения. Принцип коллегиальности работы представительного органа проявляется и на стадии подготовки проектов решений (привлечение представителей заинтересованных предприятий, учреждений, организаций), в работе Депутатских комиссий, образуемых представительным органом, и т.д. Принцип коллегиальности предполагает также создание необходимых условий депутатам представительного органа для их активного и конструктивного участия в подготовке и принятии решений: депутаты должны иметь возможность заблаговременно ознакомиться с проектами решений, получить необходимую информацию, свободно высказывать свое мнение, а также предложения, замечания по обсуждаемому представительным органом вопросу.

Так, например, Эвенкийский районный Совет депутатов - представительный орган муниципального района, обладающий правами представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории района. Эвенкийский районный Совет депутатов действует на принципах коллегиальности. Решение районного Совета депутатов принимается открытым или тайным голосованием. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов[67].

Принцип единоначалия, на основе которого может быть построена деятельность органов управления в системе местного самоуправления, допускает возможность использования и коллегиальных начал, в частности, при подготовке проектов актов этих органов, выработке решений по наиболее важным вопросам управления местной жизнью. Так, практика местного самоуправления показывает, что единоначальная деятельность главы местной администрации может сочетаться с работой коллегии, которая образуется при главе местной администрации в составе руководителей структурных

[67] Устав Эвенкийского муниципального района Красноярского края принят Решением Районного Совета депутатов Эвенкийского муниципального района от 22.12.2005 № 27-3) (ред. от 17.12.2013) // Эвенкийская жизнь. 2006. - № 4.

подразделений местной администрации или ином составе и выполняет совещательные функции.

Принцип единоначалия осуществления управления исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, в свою очередь принцип коллегиальности присущ представительному органу местного самоуправления. Очевидно, что в системе муниципальной власти и управления наблюдается сочетание коллегиальности и единоначалия. Это вытекает из сочетания форм непосредственной и представительной демократии в системе местного самоуправления, а также соотношения исполнительных и представительных органов[68].

Таким образом, в системе муниципальной власти и управления наблюдается сочетание коллегиальности и единоначалия. Это вытекает из сочетания форм непосредственной и представительной демократии в системе местного самоуправления, а также соотношения исполнительных и представительных органов.

2.5. Принцип представительного характера выборных органов местного самоуправления

Конституционно-правовой статус местного самоуправления предполагает, что его органы, обеспечивая решение вопросов местного значения, действуют в интересах населения муниципального образования и одновременно, будучи частью системы органов публичной власти, осуществляют конституционные функции государства[69].

Таким образом, деятельность органов местного самоуправления и в частности представительного органа, должна быть подчинена интересам

---

[68] Постовой Н.В. Муниципальное управление: планирование, собственность, компетенция / Н.В. Постовой. - М.: Юриспруденция, 2014. - 144 с.

[69] Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 № 435-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фориса Константина Михайловича на нарушение его конституционных прав абзацем десятым подпункта 2 пункта 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. - № 1.

населения муниципального образования, поскольку население - главный субъект муниципальных отношений.

Принцип представительного характера выборных органов местного самоуправления — представительный орган наделен правом и обязанностью, представлять и учитывать интересы населения муниципального образования.

Представительные органы выборные – осуществляют, прежде всего, функцию, которая заключается в выявлении и формировании интересов населения муниципального образования, т.е. в выработке на основе сопоставления, обсуждения, консенсуса общей воли многих депутатов, выражающих, в свою очередь, интересы различных групп населения, и, в конечном счете, в выработке решений, определяющих пути развития муниципального образования[70]. Под интересами на муниципальном уровне необходимо понимать непосредственно интересы людей, проживающих на территории того или иного муниципального образования. Само предназначение муниципального образования заключается в том, чтобы граждане, проживающие на его территории, могли решать насущные проблемы в соответствии со своими интересами и спецификой той или иной местности. Таким образом, интересы любого из жителей муниципалитета являются «муниципальными», если для их удовлетворения или защиты необходимо обращаться к полномочиям, компетенции местных органов власти, специально созданных для разрешения подобных вопросов.

Очевидно, что органы местного самоуправления являются носителями интересов граждан, которые их избрали. Поэтому, обладая правами юридического лица и являясь субъектами публичного права, они должны действовать от имени и в интересах муниципального образования.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 –ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации - форма

---

[70] Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / В.И. Васильев. - М.: Юстицинформ, 2012. - 680 с.

осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением не посредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Из данных положений можно сделать два вывода: во –первых, население должно «работать» с депутатами, а депутаты с населением в целях защиты интересов избирателей. Во-вторых, главными представителями населения на территории муниципального образования являются избранные этим населением депутаты.

Других частных интересов (в идеале) у депутатов быть не должно. Из самого названия «представительного органа местного самоуправления» вытекает, что они должны представлять интересы населения, а не ограничиваться кругом исключительных полномочий.

К сожалению, Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит норм о представительских полномочиях выборных органов и депутатов. Хотя в уставах некоторых муниципальных образований присутствует норма о том, что выборный орган самоуправления обладает правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения.

Чтобы представлять интересы населения и депутаты, и глава муниципального образования должны хорошо знать эти интересы и не только в период предвыборной кампании, но и в течение всего срока полномочий. В этих целях нужно использовать весь арсенал средств и возможностей (сходы, собрания, встречи, опросы и др.), не ограничиваясь только заявления ми граждан.

Хорошую возможность предоставляют для этого средства массовой информации и Интернет.

Депутатами муниципального образования должны быть созданы такие условия и реальные механизмы взаимодействия населения и власти, когда жители могли бы высказать свое мнение по любому вопросу жизнедеятельности и получить оперативную помощь по наиболее острым проблемам.

Представительный орган муниципального образования должен стать основными проводниками и защитником интересов населения муниципального образования, особенно в органах государственной власти и общественных организациях.

Однако в реальной жизни можно наблюдать такую картину: после выборов депутаты быстро забывают свои обещания перед избирателями и то, что власть им доверил народ. Работа по реализации полномочий забюрокрачивается, приоритет смещается к исполнительно -распорядительной деятельности, прямые формы волеизъявления граждан практически не используются, а выборы все более превращаются в процедуру, в которой мнение населения играет второстепенную роль.

В общем виде в перечень депутатских полномочий можно включить:

– правотворческие полномочия в представительном органе;

– полномочия по работе в составе депутатской комиссии;

– полномочия по решению конкретных проблем избирателей по их письменным и устным обращениям или фактам, выявленным самим депутатом.

При осуществлении вышеуказанных полномочий депутаты должны выступать как реализаторы интересов населения.

Так к формам работы депутатов по реализации интересов населения в правотворческом процессе можно отнести:

– реализацию непосредственной правотворческой инициативы жителей и

(или) правотворческой инициативы депутата (группы депутатов) по предложениям жителей;

– обсуждение проекта правового акта с жителями по инициативе депутата на территории муниципального образования (собрание, сход, конференция, социологический опрос);

– участие жителей в заседании профильной депутатской комиссии при обсуждении проекта правового акта;

– участие в публичных слушаниях по проекту правового акта;

– непосредственное участие жителей в заседании представительного органа при рассмотрении и принятии правового акта.

Депутату при реализации указанных форм работы необходимо учитывать что:

– недопустима формализация участия населения в рассмотрении проекта муниципального правового акта (что сегодня нередко происходит);

– депутат, выражающий мнение жителей, не может изменить свою позицию, даже если он считает, что жители не правы.

В отличие от зарубежной практики, в российском местном самоуправлении депутаты нередко забывают об императивности своего мандата и представляют вместо мнения населения, свое личное мнение по принимаемому решению, что совершенно недопустимо.

Работа депутата с населением осуществляется, как правило, в следующих формах:

– рассмотрение обращений, заявлений жителей, проживающих на территории избирательного округа на заседаниях представительного органа либо на заседаниях депутатских комиссий (постоянных или временных), при этом возможно присутствие заявителя на заседании;

– личный прием населения на территории своего избирательного округа;

– регулярные встречи депутата с жителями в избирательном округе;

– отчеты депутатов представительного органа перед избирателями, проводимые не реже 1 раза в год, а так же информирование избирателей о своей работе через средства массовой информации. В соответствии с

Федеральным законом № 131-ФЗ, уставами муниципальных образований представительный орган местного самоуправления и глава муниципального образования подконтрольны и подотчетны населению;

– формирование актива жителей (общественных помощников, старших по домам, членов территориального общественного самоуправления и т. п.) для непосредственного осуществления общественного муниципального контроля;

– участие в работе муниципальных и негосударственных общественных организаций по вопросам, затрагивающим интересы жителей;

– личная инициатива депутата по решению проблем жителей, выявленных им самостоятельно.

График личного приема депутатами населения должен утверждаться представительным органом муниципального образования исходя из удобства

времени приема для избирателей и потребности производственной работы депутатов, работающих на не постоянной основе. Регулярность депутатского приема должна составлять не реже одного раза в месяц. Депутат должен «слышать» каждого человека пришедшего на прием и принимать самое активное участие в решении его проблемы.

Информация об установленных для личного приема граждан днях и часах, контактных телефонах, телефонах для справок должна: сообщаться по телефонам для справок; размещаться в муниципальных СМИ и на официальном сайте органов местного самоуправления муниципального образования; на информационных стендах, досках объявлений в здании администрации и в общественно доступных местах муниципального образования.

Рассмотрение обращений граждан включает рассмотрение письменных обращений граждан, обращений в форме электронного документа и устных обращений граждан, поступивших в ходе личного приема депутатами населения.

Обращения граждан рассматриваются в соответствии с Федеральным законом № 59 – ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»[71].

Информация о порядке рассмотрения обращений граждан, как правило, предоставляется: непосредственно в аппарате представительного органа местного самоуправления муниципального образования; с использованием средств телефонной связи, электронного информирования, электронной техники; посредством размещения в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, публикации в средствах массовой информации, издания информационных материалов; путем размещения в общественно доступных местах (на стендах, досках объявлений и т. п.).

Сведения о местонахождении представительного органа муниципального образования, полный почтовый адрес, контактные телефоны, телефоны для справок, требования к письменному обращению граждан и обращению, направляемому по электронной почте, как правило, размещаются: муниципальных СМИ и на официальном сайте органов местного самоуправления муниципального образования; на информационных стендах в здании администрации и в общественнодоступных местах муниципального образования.

Результатом исполнения функции по рассмотрению письменного обращения гражданина и обращения в форме электронного документа является разрешение по существу всех поставленных в обращении вопросов, принятие необходимых мер и направление заявителю письменного ответа и ответа на обращение, поступившее в форме электронного документа, в форме электронного документа на адрес электронной почты, указанный в обращении.

С чего должен начинаться путь депутата к эффективной работе с населением?

---

[71] Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. - № 19. – Ст. 2060.

Как правило, важным условием результативности практической работы депутатов является хорошее знание муниципального образования и не только с точки зрения географии и плана застройки, а исторических и социально-экономических его характеристик. Так, депутату для эффективной работы, в т.ч. с населением, важно знать историю муниципального образования, социальный и возрастной состав жителей, национально-культурные особенности, структуру экономических объектов (производство, сфера услуг и т. п.), транспортно-инженерные характеристики, объекты социальной сферы и т. д.

Так, например, сегодня социальный состав среднестатистического города включает, как правило, следующие группы населения:

– коренные горожане (родившиеся и постоянно проживающие в этом городе);

– полукоренные (проживающие с детства);

– приехавшие в юности (учиться или работать);

– присоединенные или поглощенные в результате роста города;

– переселившиеся из ближайших регионов;

– из дальних регионов страны;

– иммигранты из других стран (и их дети);

– временно проживающие россияне (в гости, туристы, для бизнеса, в командировке и т п.);

– гастарбайтеры и другие временно пребывающие и работающие иностранцы.

Такая неоднородность социальных групп населения может представлять не только позитивно настроенную общность, но и формировать негативные проявления. В частности, неорганизованные способы участия граждан в муниципальной деятельности могут принимать противоправные формы воздействия на муниципальную власть (рукоприкладство, поджоги, погромы, воспрепятствование движению транспорта, клевета, оскорбление и т. п.).

Депутатам представительных органов муниципальных образований следует также изучить состав населения с точки зрения их занятости, а также возможный круг их интересов. Так, предпринимателей, пенсионеров, многодетные семьи могут интересовать совершенно разные вопросы. Подобная специфика различных характеристик муниципального образования не может не учитываться депутатом в его текущей деятельности. Исходя из разных факторов, он должен многопланово и социально ориентировано выбирать конкретные формы своей работы.

Отдельно следует сказать о принципах, которыми депутатам необходимо руководствоваться в работе с населением, критериях оценки эффективности их деятельности и личностных качествах, которыми должен обладать депутат для того, чтобы наладить эффективное взаимодействие с населением.

Как считают многие социологи и психологи, только, то поведение депутатов и те принимаемые ими решения будут восприниматься гражданами как адекватные достижению общего блага, которые соответствуют принципу справедливости и потребности людей в совместном существовании. Депутат местного самоуправления работает не с населением, а для него и в целях защиты его интересов, взаимодействуя с системой муниципальных, государственных органов, коммерческих и некоммерческих организаций, которые обязаны обеспечивать должный уровень жизни населения муниципального образования.

Каждый депутат, для которого работа с населением, является неотъемлемой частью его деятельности, должен усвоить эти, простые, на первый взгляд, истины.

Опираясь на ряд исследований[72], можно выделить критерии оценки эффективности депутатской деятельности и соответственно качества депутата, которые способствуют эффективной работе с населением и росту социального доверия к органам власти:

---

[72] Безруков, А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России / А.В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 6. - С. 23 - 28.

– социально ориентированная самостоятельность и ответственность: доброта, великодушие, умение беседовать с людьми, выслушивать, сопереживать, разъяснять, способность признавать собственные ошибки, умение решать конфликты, находить компромиссы, вести переговоры, критический взгляд на существующее положение дел, ориентация на преодоление несправедливости чиновников по отношению к людям, настрой на поставленную задачу, определять средства ее решения, выполнять намеченное, способность видеть общую картину, обращая внимание на детали. Депутат должен ответственно принимать решения, основываясь на объективных фактах и проверенной информации, невзирая ни на чье-то мнение, ни на личные настойчивые просьбы или угрозы;

– эффективное организационное поведение: личная организованность в работе, ориентация в современной социально-экономической ситуации, желание и умение решать возникающие вопросы, заканчивать начатое, обязательность, умение держать слово, стремление помочь людям;

– справедливость, законность и открытость отношений: при принятии решений опора на закон, а не на эмоции, открытое и справедливое рассмотрение различных вариантов решения проблем, приоритет мнения большинства жителей с учетом позиции отдельных граждан, открытая форма общения с жителями без недомолвок и обмана.

Сегодня население, несмотря на обилие информационных источников и соответствующих программ, принимаемых на муниципальном уровне, по сути, не знает, чем конкретно занимаются органы власти. Этот факт препятствует формированию доверия населения к деятельности органов власти, что в итоге негативно сказывается на работе депутата с населением, снижает эффективность его взаимодействия с ним, тормозит развитие форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления.

Чтобы этого не происходило доступ к информации о деятельности органов власти (в т. ч. и депутатов представительных органов местного самоуправления) должен обеспечиваться всеми возможными способами:

– обнародование (опубликование) информации в средствах массовой информации;

– размещение информации в сети Интернет (на сайтах муниципальных образований и т п.);

– размещение информации в помещениях, занимаемых органами власти, и в иных отведенных для этих целей местах;

– ознакомление с информацией в помещениях, занимаемых органами власти, а также через библиотечные и архивные фонды;

– предоставление информации по запросу и другие.

После вступления в силу Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы реализации на практике местного самоуправления стали наиболее обсуждаемыми как среди политиков, чиновников так и среди самих граждан.

Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти самостоятельно 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 традиций.

Управление обществом, решение различных вопросов, в том числе социальных, требуют участия профессионалов, обладающих достаточными знаниями и опытом управления. В то же время вовлечение широких слоев населения в обсуждение и решение вопросов местного значения, изучение общественного мнения по различным вопросам является весьма актуальным.

2.6. Принцип самостоятельности

Принцип самостоятельности заключается в наделении представительных органов местного самоуправления собственной компетенцией по решению вопросов местного значения.

Компетенция местных представительных органов как правовая структура складывается из двух элементов: предметов ведения и полномочий (прав и обязанностей).

Понятие «компетенция» - от латинского «competere» - означает добиваться, соответствовать, подходить. В настоящее время юридические словари определяют компетенцию как совокупность установленных нормативными правовыми актами задач, функций, прав и обязанностей (полномочий) государственных органов, должностных лиц, общественных организаций, коммерческих и некоммерческих организаций[73].

В законодательстве можно отметить следующие варианты использования понятий «компетенция», «предметы ведения» (сферы деятельности), «полномочия».

Понятие «компетенция» употребляется применительно к правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов государственной власти, а понятие «полномочие» - применительно к деятельности органов местного самоуправления. Разнообразие подходов приводит к отрицательным последствиям в практической деятельности.

Большинство ученых определяют содержание компетенции посредством двух составляющих - полномочия и предметы ведения[74].

Полномочия складываются из двух элементов - это права и обязанности.

С.А. Авакьян уточняет, что «полномочия определяются как права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом»[75]. По мнению О.Е. Кутафина и Е.И. Козловой, полномочия местного самоуправления включают права и обязанности муниципальных образований в целом[76]. Соответственно, полномочия в первую очередь соотносятся с деятельностью органов местного

[73] Юридическая энциклопедия / под общей ред. М.Ю. Тихомирова. - М., 2005. – С. 473.
[74] Холопов В.А. Политико-правовой дискурс интерпретации статуса органов местного самоуправления: компаративный анализ / В.А. Холопов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 6. - С. 20 - 21.
[75] Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. - М., 2001. - С. 429.
[76] Козлова Е.И. Конституционное право РФ / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М., 2013. - С. 367.

самоуправления и должностных лиц. По мнению И.В. Выдрина, полномочия (права и обязанности) муниципальных органов означают принадлежащие им права на совершение определенного вида властных действий. Для публичной сферы это еще и обязанность муниципальной власти[77]. «Полномочия по решению вопросов местного значения - это своеобразная правообязанность», - пишет И.В. Захаров. С одной стороны, у органов местного самоуправления есть право решать вопросы местного значения, а с другой - не решать эти вопросы муниципальная власть не может[78].

В целом можно сделать вывод, что вопросы компетенции представительных органов муниципальных образований со стороны субъектов РФ законодательно еще не совсем проработаны. В законах субъектов Федерации часто указывается, что перечень предметов ведения местного самоуправления составляет его компетенцию. Значительная часть действующих законов содержит очень расплывчатые определения полномочий указанных органов. Кроме того, многие положения попросту дублируются.

Эффективная реализация принципа самостоятельности предполагает наличие в системе местного самоуправления, у определенных его субъектов, специальных полномочий, позволяющих им либо самостоятельно решать вопросы в интересах населения муниципального образования, либо участвовать в выработке и принятии решений на уровне государственной власти, если этими решениями затрагиваются интересы местного самоуправления.

Гарантии обеспечения самостоятельности органов местного самоуправления также находят свое отражение в статьях 17 и 18 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым:

— полномочия органов местного самоуправления, установленные в данном Законе, осуществляются ими самостоятельно;

---

[77] Выдрин И.В. Муниципальное право России / И.В. Выдрин. - М., 2012. - С. 185.

[78] Захаров И.В. Институт вопросов местного значения: проблемы теории и практики / И.В. Захаров // Российский юридический журнал. - 2011. - № 6. - С. 92.

— подчиненность органа или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования другому не допускается;

— изменение перечня вопросов местного значения осуществляется не иначе как путем внесения изменений и дополнений в указанный Федеральный закон;

— финансовые обязательств, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации);

— федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Представительный орган наделен исключительной компетенцией. Вопросы исключительного ведения представительного органа –это вопросы, которые вправе решать только представительные органы муниципальных образований и не вправе решать никакой иной орган.

В соответствии с п. 10 ст. 35 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

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, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

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.

Указанный перечень исключительной компетенции представительных органов местного самоуправления является далеко не полным. Анализ этих полномочий позволяет утверждать, что основной функцией представительных органов местного самоуправления является правотворческая функция. Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований (ч. 11 ст. 35). Однако и в самом ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», помимо указанного перечня, также содержатся нормы, которые можно расценивать как исключительную компетенцию представительных органов местного самоуправления, хотя таковыми законодателем не обозначены. Так, согласно ч. 5 ст. 22 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» именно представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум. Что касается возможности назначения референдума судом (в определенных законом случаях), то это не меняет сути дела, поскольку ни глава

муниципального образования, ни глава местной администрации, ни иные органы местного самоуправления таким полномочием не обладают. А предусмотренная судом ситуация, когда представительный орган местного самоуправления не назначает референдум, является исключительной.

Равным образом данное положение относится к голосованию по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосованию по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ч. 5 ст. 24 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Аналогичным образом речь идет о такой форме осуществления населением права на местное самоуправление, как муниципальные выборы (ч. 2 ст. 23 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Помимо ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,исключительные полномочия представительных органов местного самоуправления закрепляются и в иных законодательных актах. Так, Градостроительным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что схема территориального планирования муниципального района, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района (ч. 1 ст. 20). При этом в непосредственной разработке схемы территориального планирования муниципального района представительный орган местного самоуправления участия не принимает – депутаты рассматривают лишь представленный местной администрацией готовую схему территориального планирования муниципального района и утверждают либо не утверждают таковую.

Такая же ситуация имеет место с правилами землепользования и застройки в муниципальном образовании, которые согласно ч. 1 ст.32 ГрадК

РФ также должны утверждаться представительным органом местного самоуправления.

В Налоговом кодексе Российской Федерации также закрепляются некоторые конкретные полномочия представительных органов местного самоуправления. Так, согласно ч. 3 ст. 346.26 НК РФ нормативными правовыми актами представительных органов определяются, среди прочего, виды предпринимательской деятельности, в отношении которых вводится единый (вмененный) налог. Определение видов предпринимательской деятельности, в отношении которых вводится единый (вмененный),налог, является самостоятельным полномочием, хотя оно тесно связано с таким полномочием, как установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; (п. 3 ч. 10 ст. 35 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что данное полномочие относится к полномочиям представительных органов муниципальных районов, городских округов и не относится к полномочиям поселений.

Ряд полномочий представительных органов местного самоуправления установлен Бюджетным кодексом Российской Федерации. Так, согласно ст. 63 БК РФ нормативным правовым актом представительного органа муниципального района (за исключением решения о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иного решения на ограниченный срок действия) могут быть установлены единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и (или) законом субъекта Российской Федерации в бюджет муниципального района. Здесь также имеется особенность, которая заключается в том, что данное полномочие относится только к муниципальному району. Как и в предыдущем, случае оно не входит

составной частью в такое полномочие представительных органов местного самоуправления, как утверждение местного бюджета (п. 2 ч. 10 ст. 35 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Таким образом, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет исключительные полномочия представительных органов местного самоуправления не только в ч. 10 ст.35 этого закона, но и в других статьях. Часть полномочий закреплена в других законодательных актах. Вместе с тем часть полномочий, предусмотренных в разных правовых актах, обозначена в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не как полномочия, а как вопросы местного значения. Такой подход законодателя к изложению вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления, представляется неудачным. На наш взгляд, полномочия муниципальных властных органов, включая представительные органы местного самоуправления, должны быть в законодательном порядке предельно систематизированы, как, например, это сделано на федеральном уровне в отношении Федерального Собрания Российской Федерации.

Что касается иных (не исключительных) полномочий представительных органов местного самоуправления, то таковые уточняются в муниципальных правовых актах, прежде всего в уставах муниципальных образований, где они могут быть отнесены как к ведению представительных, так и исполнительных органов. Сам перечень полномочий представительного органа местного самоуправления в уставе муниципального образования (в отличие от актов федерального и регионального уровней) должен быть исчерпывающим.

Таким образом, важнейшей гарантией обеспечения самостоятельности органов местного самоуправления является наделение их собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

2.7. Принцип ответственности и законности представительного органа

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[79] было признано соответствующим Конституции РФ в Постановлении от 16 октября 1997 г. № 14-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «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.

Ответственность представительных органов местного самоуправления наступает при возникновении неблагоприятных последствий после принятия

[79] Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 42. – Ст. 4902.

этими органами противоправных решений, неосуществление или ненадлежащее осуществление ими своих задач и функций. Ответственность представительных органов местного самоуправления, контроль их деятельности служат обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах всего общества. Органы местного самоуправления могут нести конституционную и гражданско-правовую ответственность за свои действия.

Статья 71 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает ответственность: депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Статья 73 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает ответственность: представительного органа муниципального образования перед государством.

В случае если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а 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, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона

субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

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) 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.

Депутаты представительного органа муниципального образования, распущенного на основании части 2.1 статьи 73 Федерального закона № 131-ФЗ, вправе в течение 10 дней со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования обратиться в суд с заявлением для установления факта отсутствия их вины за непроведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня его подачи.

Лица, являвшиеся депутатами представительного органа муниципального образования, распущенного на основании части 2.1 статьи 73 Федерального закона № 131-ФЗ (за исключением лиц, в отношении которых судом установлен факт отсутствия вины за непроведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд), не могут быть выдвинуты кандидатами на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

В правоприменительной практике подтверждается обязательность проведения представительным органом местного самоуправления заседаний.

Например, в мотивировочной части Постановления Уставного суда Санкт-Петербурга от 3 июня 2004 г. № 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» 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. Таким образом, Уставный суд Санкт-Петербурга пришел к выводу, что сформированные в правомочном составе представительные органы местного самоуправления муниципальных образований должны осуществлять свою 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[80].

К настоящему времени судами уже рассмотрены десятки дел о привлечении к ответственности по данному основанию представительных органов муниципальных образований, например, Решение Солнечногорского городского суда Московской области от 28 мая 2012 г. № 2-1782/2012,Решение Тосненского городского суда Ленинградской области от 21 февраля 2012 г. №

[80] Симонова С.В. Организационные модели местного самоуправления в Российской Федерации: размышления об эффективности / С.В. Симонова, Г.С. Кириенко // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 4. - С. 18 - 22.

2-475/2012, Решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 30 сентября 2011 г. по делу № 2-5628/11, Решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 31 мая 2011 г. № 2-3346/11[81].

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает и индивидуальную ответственность депутата представительного органа муниципального образования в виде отзыва избирателями.

В заключение, следует подчеркнуть, что назначение ответственности раскрывается в ее служебной роли, которую она выполняет в качестве основного принципа местного самоуправления. Достижение же цели юридической ответственности в местном самоуправлении состоит, по нашему мнению, не столько в наказании виновных, сколько в обеспечении и защите права населения на местное самоуправление, в обеспечении зависимости органов и должностных лиц местного самоуправления от основного источника муниципальной власти, основного субъекта права на осуществление местного самоуправления, а именно населения муниципального образования.

В системе правовых принципов законность играет ключевую роль, поскольку законность является необходимым условием нормального функционирования любой правовой системы.

Принцип законности Ю.Н. Стариловым именуются как принцип «верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими обязанностей и обеспечении их прав», а принцип подконтрольности и подотчетности государственных служащих - принципом обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации. Ю.Н. Старилов проводит конкретизацию этого принципа, выделяя в его структуре следующие принципы:

---

[81] Павлушкин А.В., Мельник Т.Е., Кириченко П.Н. О рассмотрении споров об установлении правомочности заседаний представительных органов муниципальных образований // Комментарий судебной практики / под ред. К.Б. Ярошенко. - М.: КОНТРАКТ, 2014. Вып. 19. - С. 157 - 171.

принцип верности государственных служащих государству при осуществлении ими служебных обязанностей; принцип доверия к государственным служащим со стороны государства и граждан; принцип соразмерности в государственном управлении[82].

Принцип законности в деятельности представительных органов местного самоуправления проявляется в соблюдении Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов РФ и иных нормативных правовых актов.

Принцип законности, который находит свое базовое закрепление в п. 2 ст. 15 Конституции РФ и уточняется различными материальными и процессуальными нормами.

Относительно рассматриваемого вопроса он выражается в том, что при построении системы публичной власти и реализации органами власти различного уровня своих полномочий наличествует верховенство закона и непосредственное действие конституционно закрепленных прав и свобод человека и гражданина. Все элементы органов власти имеют право на существование только в случае закрепления их статуса в нормативных правовых актах.

На местном уровне для реализации принципа законности в деятельности представительных органов местного самоуправления создаются специальные органы и структурные подразделения, занимающиеся вопросами законности.

Принцип законности опирается не только на строгое и точное соблюдение законов и подзаконных актов на всей территории страны и во всех областях жизни, но и на единообразное их применение. Расширение законодательной инициативы и нормотворческой компетенции, как субъектов Федерации, так и местного самоуправления должно быть направлено на укрепление законности в рамках безусловного действия принципа верховенства закона.

---

[82] Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: НОРМА, 2015. – С. 473.

Важнейшей конституционной гарантией обеспечения законности в организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации является его право на судебную защиту.

Так, 24 января 2012 г. заместитель прокурора Эвенкийского района Красноярского края Баранов Э.А., обратился в Тунгусско-Чунский районный суд Красноярского края с заявлением в защиту интересов неопределенного круга лиц- населения села Ванавара в порядке статей 45, 254 ГПК РФ о признании незаконным бездействия Ванаварского сельского Совета депутатов по организации доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, указав в обоснование заявленных требований, что в ходе проверки прокуратурой Эвенкийского района деятельности представительного органа с. Ванавара - Ванаварского сельского Совета депутатов выявлены нарушения законодательства о противодействии коррупции.

Отсутствие официального сайта представительного исполнительного органа с. Ванавара с размещением информации о деятельности органов местного самоуправления, а также не размещение информации о деятельности органов местного самоуправления на официальном сайте Эвенкийского муниципального района и Красноярского края нарушает права неопределенного круга лиц, которые не имеют возможности ознакомится с указанной информацией, что может способствовать коррупционных проявлениям.

В связи с чем, заместитель прокурора Эвенкийского района просил суд:

1. Признать незаконным бездействие представительного органа местного самоуправления сельского поселения с. Ванавара в неисполнении требований Федерального закона № 8-ФЗ от 09.02.2009 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления» выразившееся в неисполнении обязанностей по размещению в сети Интернет информации о деятельности органов местного самоуправления сельского поселения с. Ванавара;

2. Обязать представительный орган местного самоуправления сельского поселения с. Ванавара Эвенкийского района Красноярского края в течение месяца со дня вступления решения суда в законную силу разработать и принять нормативный правовой акт, регламентирующий перечень информации о деятельности органов местного самоуправления с. Ванавара, подлежащих размещению в сети Интернет.

3. Обязать представительный орган местного самоуправления сельского поселения с. Ванавара Эвенкийского района Красноярского края в течение трех месяцев со дня вступления решения в законную силу создать официальный сайт органов местного самоуправления с. Ванавара.

Заявление заместителя прокурора Эвенкийского района Красноярского края, поданное в защиту интересов неопределенного круга лиц о признании незаконным бездействия Ванаварского сельского Совета депутатов по организации доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления – удовлетворить[83].

Таким образом, отступая от принципа законности либо создавая законы, не способные прижиться в обществе, противоречащие друг другу и общественной системе в целом, государственная власть ослабляет свой авторитет, снижает степень общественного доверия.

2.9. Принцип гласности деятельности представительных органов местного самоуправления

Одним из общих принципов организации муниципальной власти выступает принцип гласности, приобретающий особую значимость в условиях демократизации государства и общества, который сейчас хотя и признан, но в теоретическом плане в муниципально-правовой науке существенным образом не раскрыт.

[83] Решение Тунгусско-Чунский районного суда Красноярского края от 06.02.2015 по делу № 2-30/2012 // https://rospravosudie.com (дата доступа 16.12.2015).

По мнению известного конституционалиста А.Н. Кокотова, гласность характеризует общество с точки зрения состояния его информационной системы, информотока, играющего для общества ту же роль, что и кровоток для человека. Наглухо закрытые информационные базы при невысоком информационном потоке - это страшнейшие тромбы, которые в любой момент способны привести общество к летальному исходу. Развитый, проникающий во все поры общества информационный поток, соединяющий между собой все его составные части, делает общество жизнестойким, позволяет лучше приспосабливаться к постоянно изменяющимся внешним условиям существования. Гласность высвечивает социально значимые проблемы[84].

О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев полагают, что с помощью гласности обеспечиваются демократизм управленческой деятельности, ее подконтрольность обществу, а также возможность граждан влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы[85]. Авторы относят гласность к универсальным принципам. Универсальность, по нашему мнению, является важнейшей составляющей данного принципа и доказывает его правовую востребованность на всех стадиях организации и деятельности местного самоуправления - при формировании органов местного самоуправления, при осуществлении населением местного самоуправления непосредственно, при формировании и исполнении местного бюджета и т.п. Трудно назвать какую-либо сферу деятельности местного самоуправления, реализация которой может осуществляться без соблюдения гласности, за исключением очевидных ограничений, установленных законодателем, например, связанных с соблюдением государственной тайны.

Приведенные мнения ученых о принципе гласности позволяют выделить в нем основные элементы, под которыми следует понимать составляющие части общей конструкции и определяющие в совокупности содержание принципа. К таковым следует отнести:

---

[84] Конституционное право России / Под ред. А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина. - М., 2008. - С. 234 - 235.
[85] Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. - М., 2008. - С. 117.

– открытость и публичность института местного самоуправления, в частности представительных органов. Законодательное определение конкретизирует его как самостоятельное и под свою ответственность решение непосредственно населением или через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Соответственно вся деятельность по жизнеобеспечению населения муниципального образования, лежащего в основе вопросов местного значения, должна соответствовать критериям открытости и публичности;

– тесно соприкасается с этим элементом доступ граждан, населения к информации о названной деятельности. Подчеркнем, что гражданам должен быть обеспечен максимальный доступ не только к информации о деятельности органов местного самоуправления, но и к деятельности по осуществлению форм непосредственной демократии в местном самоуправлении (муниципальные выборы, местный референдум, сход граждан и др.);

– общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Субъектами такого контроля должны выступать не только население, граждане, но и иные институты гражданского общества на муниципальном уровне. Участие населения через созданные им общественные институты в решении местных проблем является объективно необходимым. Широкий круг полномочий местного самоуправления в подавляющем большинстве состоит из полномочий социальных. И государство, и общество заинтересованы в том, чтобы органы местного самоуправления достойно справлялись с поставленными задачами[86];

– выявление и учет мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления тесно связаны с принципом гласности. В современных условиях является недостаточным только предоставление населению информации о муниципальной деятельности, но важным проявлением ее открытости выступает дальнейшая возможность граждан

[86] Михеева Т.Н. О некоторых формах участия населения муниципального образования в контроле за органами местного самоуправления / Т.Н. Михеева, Ю.С. Яичникова // Пробелы в российском законодательстве. - 2010. - № 4. - С. 20.

высказать свое мнение по волнующим местным проблемам, а неотъемлемым условием работы органов местного самоуправления должен стать учет этих мнений;

– возможность населения влиять на выработку решений органов местного самоуправления. Этот элемент принципа гласности тесно связан с предыдущим, поскольку взгляд граждан на формы, способы решения жизненных проблем позволяет скорректировать действия органов и должностных лиц местного самоуправления, что объективно влияет на принятие окончательного решения. Нельзя забывать, что органы местного самоуправления являются всего лишь инструментом самого населения в решении им повседневных проблем[87];

– отчеты и ответственность органов местного самоуправления перед населением муниципального образования о своей работе по решению вопросов местного значения. Обязательность этого элемента в принципе гласности очевидна. Его соблюдение является еще одним источником информации о работе местных органов власти, способствует обратной связи последних с населением.

Неудовлетворительная оценка по результатам отчетов может явиться предпосылкой для привлечения к ответственности должностных лиц органов местного самоуправления перед населением.

Таким образом, реализация принципа гласности местного самоуправления тесно связана со своеобразной несущей конструкцией - муниципальным образованием, внутри которого управленческая муниципальная деятельность должна следовать определенным ориентирам и быть связанной определенными обязательствами.

В этой связи будет логичным уточнить объект, на который направлено воздействие принципа гласности местного самоуправления. Обособленность института местного самоуправления, заключающегося в самостоятельной под

[87] Михеев Д.С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления / Д.С. Михеев // Российская юстиция. - 2012. - № 7. - С. 19.

свою ответственность деятельности населения непосредственно или через органы местного самоуправления по решению вопросов местного значения, порождает своеобразие и в вопросе об объекте. Как следует из определения, им являются вопросы местного значения, решение которых возлагается на население. Именно в данной сфере, следуя принципу гласности местного самоуправления, должны обеспечиваться открытость, доступ к информации. Это относится в равной степени к характеру деятельности, ее направлению, степени эффективности. Вместе с тем из определения местного самоуправления следует, что решать вопросы местного значения могут как органы местного самоуправления, сформированные населением, так и население самостоятельно путем местного референдума, муниципальных выборов, сходов граждан, публичных слушаний, правотворческой инициативы и иных форм непосредственного осуществления местного самоуправления.

Показательными в этом плане являются две конституционные нормы. Статья 130 Конституции Российской Федерации закрепляет, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Статья 132 предусматривает, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. В этой связи деятельность самого населения (а не только органов местного самоуправления) по решению вопросов местного значения тоже должна осуществляться на основе принципа гласности.

Продолжая рассматривать круг участников муниципальной деятельности, следует отметить, что кроме перечисленных двух главных субъектов в ней могут принимать участие и иные субъекты, хотя и намного реже, чем первые, например, местные общественные организации. Так, в 2009 - 2010 гг. городская молодежная экологическая организация «Розовый одуванчик» в лице

председателя А.А. Иванова неоднократно участвовала в проводимых собранием депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола» публичных слушаниях в качестве эксперта с выдачей письменных экспертных заключений по вопросам о проекте генерального плана города Йошкар-Ола, о программе комплексного социального развития городского округа на 2009 - 2016 годы. Подобные примеры не являются единичными, и общественную составляющую в муниципальной деятельности необходимо также учитывать. Общественные институты должны иметь более определенные правовые рычаги влияния на органы местного самоуправления, которые, в свою очередь, будут обязаны решать вопросы местного значения не так, как им удобно или хочется, а с учетом мнения населения, выраженного институтами гражданского общества[88].

В связи с этим будет правомерно определить, что реализация принципа гласности связана не только с деятельностью органов местного самоуправления или населения муниципального образования, но и любой другой деятельностью, направленной на решение вопросов местного значения, осуществляемой субъектами муниципальных правоотношений, в т.ч. общественными объединениями и другими институтами гражданского общества. Принцип гласности местного самоуправления выступает с теоретических позиций как необходимая основа, первоначало для тесного взаимодействия всех субъектов местного самоуправления - органов местного самоуправления, населения муниципального образования, институтов гражданского общества. Налаживание между ними прямых и обратных связей, установление диалога власти и общественных структур, по замечанию Т.Н. Михеевой, является одним из признаков демократии[89].

Уточнение элементов принципа гласности местного самоуправления и конкретизация признаков позволяют составить его концептуальную характеристику, а также сформулировать определение понятия. Гласность местного самоуправления - принцип, который, играя определяющую роль в

[88] Михеева Т.Н. Формы взаимодействия общественных институтов с органами местного самоуправления / Т.Н. Михеева, Д.С. Михеев // Правовое государство: теория и практика. - 2011. - № 1. - С. 11.
[89] Михеева Т.Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации / Т.Н. Михеева // Юридический мир. - 2013. - № 5. - С. 11.

организации системы местного самоуправления, обеспечивает в муниципальных образованиях открытый характер решения вопросов местного значения, оценку и подконтрольность деятельности органов местного самоуправления населению и институтам гражданского общества, а также возможность этих субъектов влиять на подготовку и принятие решений, касающихся вопросов местной жизни.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

Местное самоуправление является общепризнанной ценностью конституционализма, важной характеристикой демократического режима. В современных условиях углубляющегося кризиса традиционных институтов государственной демократии с формированием номенклатурно-бюрократических партийных систем, технологиями электорального манипулирования, гражданским абсентеизмом и снижением легитимности представительных учреждений именно в развитии местного самоуправления зачастую видят перспективы реального народовластия. Ему придается значение катализатора прямой демократии и одновременно фактора преобразования представительной демократии путем ее приближения к населению.

Представительный орган местного самоуправления – выборный коллегиальный орган публичной власти, состоящий из депутатов, формируемый на определенный срок с участием населения посредством использования прямых либо косвенных выборов, представляющий интересы населения муниципального образования и несущий перед ним ответственность. Ключевой смысл представительного органа местного самоуправления, проявляется в его функциях, важнейшей из которых является то, что этот орган должен объединять народ и представлять его интересы.

На защиту выносятся следующие достигнутые научные результаты:

1. В системе правового регулирования муниципального представительства особую и важную роль играет регламент представительного органа муниципального образования. Под регламентом представительного органа муниципального образования следует понимать находящийся в особой юридико-системной связи с уставом муниципального образования, конкретизирующий и развивающий его положения, нормативный правовой акт, принимаемый представительным органом муниципального образования в порядке саморегулирования в целях комплексного правового обеспечения

внутриорганизационных, процедурно-процессуальных и иных тесно связанных с ними отношений по осуществлению возложенных на него полномочий, определяющий порядок реализации связанных с деятельностью представительного органа муниципального образования прав и обязанностей субъектов местного самоуправления. В нормах действующего законодательства прослеживается ослабление регулирующего воздействия государства на институт регламента представительного органа муниципального образования. В частности Федеральный закон № 131-ФЗ касается регламента лишь в связи с вопросом установления порядка деятельности фракций в представительном органе (ч.2 ст.35.1). Правда, Федеральный закон № 131-ФЗ включает в систему муниципальных правовых актов нормативные и иные правовые акты представительного органа, среди которых и решения по вопросам организации его деятельности (п.2 ч.1 и ч.3 ст.43). Сужение государственно-нормативного воздействия на институт регламента представительного органа муниципального образования в контексте реализации ст.12 и 131 (ч.1) Конституции РФ служит целям гарантирования организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечения определенной автономии в самоорганизации его органов. Однако регламент – важнейший организационно-упорядочивающий акт представительного органа, и как таковой не может оставаться вне сферы регулирующего воздействия общих принципов организации местного самоуправления. Юридическая природа регламента и его место в системе муниципальных правовых актов должна быть определена федеральным законом. Состав и соотношение источников муниципального права не могут устанавливаться подзаконными нормативными актами

2. Характер интересов, связанных с вопросами местного значения, определяет особенности регулирующего воздействия на муниципальное представительство принципа политического многообразия. Природе муниципальных выборов противоречит их увязывание с политической многопартийностью, их основными субъектами должны быть локальные общественные организации и граждане индивидуально. Муниципальные

выборы должны носить неполитизированный характер, способствовать непосредственно-персонифицированным связям населения с выборными лицами, выдвигаемыми из среды местного сообщества. Этому соответствует применение в основном мажоритарной избирательной системы. Переход к пропорциональности оправдан для муниципальных образований верхнего (территориального) уровня при законодательном урегулировании: а) открытого характера списков; б) их разделения на общую часть и территориальные группы; в) участия в выборах лишь партий, имеющих отделение в муниципальном образовании.

3. В отношении представительного органа может и должно обеспечиваться признание и гарантирование его существенной интегративно-объединительной роли во всей системе властно-управленческих отношений (включая управление муниципальной собственностью). Функционально-правовое содержание правового статуса представительного органа, как воплощающего полновластие местного сообщества, не может сводиться только к нормотворческой (организационно-правовой) функции, а должно охватывать собой его итоговое властно-регулирующее воздействие на состояние и развитие муниципального образования: планово-прогностические, организационно-учредительные, кадровые, координационно-контрольные, а также определенные распорядительные полномочия, связанные с организацией муниципального хозяйства, воздействием на текущее (оперативное) управление делами муниципального образования. Происходящее в последнее время «перетекание» законодательно установленных полномочий в сфере руководства муниципальным хозяйством от представительного органа к местной администрации не согласуется со статусом представительного органа, выражающего полноправие местного сообщества как субъекта муниципальной собственности. Это касается, в частности, изначально относившегося к исключительной компетенции представительного органа полномочия по определению порядка создания, реорганизации, ликвидации муниципальных учреждений (п.6 ч.10 ст.35 Федерального закона № 131-ФЗ). Но местная

администрация не должна сама для себя определять основания и общие рамки реализации организационно-учредительных полномочий в сфере управления муниципальной собственностью, в налаживании функционирования организаций публичного обслуживания населения. Цели оптимизации и рационализации деятельности муниципальных учреждений, повышения их экономической эффективности в увязке с достижением бюджетного баланса, должны сообразовываться с целями социальной эффективности их работы, показателями доступности и качества предоставляемых услуг, что предполагает установление равновесия на основе выявления и согласования конкурирующих интересов представительным органом. Отнесение же к компетенции местной администрации полномочия по утверждению муниципальных программ, разрабатываемых в ею же установленном порядке, притом, что в соответствии с таким решением подлежит определению в решении о местном бюджете объем финансовых обязательств на его реализацию (ч.1 и 2 ст.179 Бюджетного кодекса РФ), лишает в условиях перехода к программно-целевому бюджету представительный орган самостоятельности в реализации важнейших бюджетных полномочий.

4. Лежащим в основе муниципального представительства императивом безусловного выполнения органами муниципальной власти обязательств перед населением определяется гарантирующая роль институтов демократического контроля и муниципально-правовой ответственности. Предлагается в федеральном законе предусмотреть: а) признание субъектами общественного контроля граждан, некоммерческих и общественных организаций; б) институт наказов избирателей, регулярные отчеты выборных лиц местного самоуправления перед населением; в) участие в муниципальных выборах наблюдателей от общественных объединений, право обжалования результатов выборов группами избирателей; г) упрощение реализации отзыва и дополнение его оснований нарушением правил депутатской этики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СЗ РФ. – 1998. - № 36. – Ст. 4466.
2. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества (Принята 29.10.1994) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. - 1995. - № 6. - С. 85 - 89.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. - № 31. – Ст. 4398.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // СЗ РФ. – 1998. - № 31. – Ст. 3823.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. - № 40. – Ст. 3822.
6. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. – 2001. - № 23. – Ст. 2277.
7. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О военном положении» // СЗ РФ. – 2002. - № 5. – Ст. 375.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. - № 40. – Ст. 3822.

9. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. - № 10. – Ст. 1152.

10. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. – 2002. - № 4. – Ст. 251.

11. Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления») // СЗ РФ. – 1996. - № 49. – Ст. 5497.

12. Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. – 1998. - № 15. – Ст. 1695.

13. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. - № 24. – Ст. 2253.

14. Федеральный закон от 05.05.2014 № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. - № 19. – Ст. 2300.

15. Федеральный закон от 04.06.2014 № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. – 06 июня.

16. Федеральный закон от 02.11.2013 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. - № 44. – Ст. 5642.

17. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. - № 19. – Ст. 2060.

18. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 42. – Ст. 5005.

19. Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 13.07.2015) «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 33. - Ст. 1915.

20. Указ Президента РФ от 02.11.2007 № 1451 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2007. - № 45. – Ст. 5462.

21. Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 42. – Ст. 5011.

22. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. – 2008. - № 18. – Ст. 2003.

23. Постановление Правительства РФ от 27.06.1996 № 755 «О некоторых мерах по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. 1996. № 27. Ст. 3283.

24. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 21.05.2016) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

25. Проект Федерального закона № 332215-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (внесен депутатом Н. В. Пугачевой 19 февраля 2010 г., снят с рассмотрения в связи с отзывом субъекта права законодательной инициативы 17 июня 2010 г.) // СПС КонсультантПлюс (дата доступа 16.12.2015).

26. Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (ред. от 04.04.2013) (подписан Губернатором Красноярского края 10.06.2008) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2008. - № 29 (250), 16.06.2008.

27. Уставный закон Красноярского края от 10.11.2011 № 13-6401 (ред. от 12.02.2015) «О референдумах в Красноярском крае» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2011. - № 61.

28. Закон Красноярского края от 01.12.2014 № 7-2884 (ред. от 03.03.2015) «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» (подписан Губернатором Красноярского края 15.12.2014) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2014. - № 50.

29. Закон Красноярского края от 27.06.2006 № 19-4948 (ред. от 15.03.2012) «О составе и порядке подготовки документов территориального планирования муниципальных образований края, о составе и порядке подготовки планов реализации таких документов» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2006. - № 27.

30. Закон Красноярского края от 02.10.2003 № 8-1411 (ред. от 19.03.2014) «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском

крае» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2003. - № 2.

31. Закон Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2635 (ред. от 01.11.2012) «О Регистре муниципальных нормативных правовых актов Красноярского края» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2008. - № 69.

32. Закон Красноярского края от 24.04.2008 № 5-1565 (ред. от 09.04.2015) «Об особенностях правового регулирования муниципальной службы в Красноярском крае» (подписан Губернатором Красноярского края 13.05.2008) (вместе с «Типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих в Красноярском крае») // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2008. - № 23.

33. Закон Волгоградской области от 06.12.2006 № 1373-ОД (ред. от 03.09.2015) «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области» // СПС КонсультантПлюс (дата доступа 16.12.2015).

34. Областной закон Ростовской области от 08.08.2011 № 645-ЗС (ред. от 11.06.2015) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области» // СПС КонсультантПлюс (дата доступа 16.12.2015).

35. Информационно-методическое письмо Законодательного Собрания Красноярского края от 21.11.2005 «О законодательной инициативе представительных органов местного самоуправления» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2005. - № 41.

36. Устав города Красноярска (принят Решением Красноярского городского Совета от 24.12.1997 № В-62) (ред. от 16.12.2014) // Городские новости. – 1998. - № 4.

37. Решение Красноярского городского Совета депутатов от 25.09.2007 № 14-340 (ред. от 22.12.2015) «О Регламенте Красноярского городского Совета депутатов» // Городские новости. – 2007. – 10 окт.

38. Устав Эвенкийского муниципального района Красноярского края принят Решением Районного Совета депутатов Эвенкийского муниципального района от 22.12.2005 № 27-3) (ред. от 17.12.2013) // Эвенкийская жизнь. 2006. - № 4.

39. Решение Районного Совета депутатов Эвенкийского муниципального района от 14.10.2005 № 6-1 (ред. от 17.12.2013) «О Регламенте Эвенкийского районного Совета депутатов» // СПС КонсультантПлюс (дата доступа 16.12.2015).

Специальная литература

40. Алпатов Ю.М. Местное городское самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации / Ю.М. Алпатов // Адвокат. - 2009. - № 2. - С. 103.

41. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография / Н.П. Алешкова. - Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2012. - 260 с.

42. Авакьян С.А. Муниципальное право России / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин, В.А. Вавицкий, Н.С. Тимофеев. - М., 2011. - С. 163.

43. Арутюнян Г.Г. Конституционное право: энциклопедический словарь / Г.Г. Арутюнян, М.В. Баглай. - М.: Норма, 2006. – 853 с.

44. Антонова Л.И. Вопросы теории локального правового регулирования. Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук / Л.И. Антонова. - Л., 1988. – 39 с.

45. Арбузкин А.М. Народовластие в свете современных конституций / А.М. Арбузкин // Вестник Московского государственного университета. Сер.11. Право. - 2010. - № 1. - С. 37.

46. Баранов П.П. Конституционная легитимность государственной власти в России / П.П. Баранов, А.И. Овчинников // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 7. - С. 3 – 8.

47. Белоусова Е.В. Представительные органы местного самоуправления как органы публичной власти / Е.В. Белоусова // Административное и муниципальное право. - 2011. - № 4. - С. 9 - 13.

48. Балыхин А.Г. Соотношение принципов политической системы государства и принципов местного самоуправления / А.Г. Балыхин // Государственная власть и местное самоуправление. - 2013. - № 1. - С. 12 - 16.

49. Безруков, А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России / А.В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 6. - С. 23 - 28.

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

51. Булаков О. регламентное регулирование статуса парламента (сравнительный анализ) / О. Булаков // Российская юстиция. - 2004. - № 1. - С. 7.

52. Булаев А.Е. Конституционно-правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления / А.Е. Булаев. Автореф. дисс. …канд. юрид. наук. - М. 2008. – 44 с.

53. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности / В.И. Васильев // Журнал российского права. - 2015. - № 9. - С. 149 - 161.

54. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / В.И. Васильев. - М.: Юстицинформ, 2012. - 680 с.

55. Васильев В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица / В.И. Васильев // Журнал российского права. - 2005. - № 12 - С. 47.

56. Выдрин И.В. Муниципальное право России / И.В. Выдрин. - М., 2012. - С. 185.

57. Василевич Г.А., Гацук М.В. Проблемы повышения эффективности функционирования местных органов представительной власти // Выборы и

иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность. Материалы Международной научно-практической конференции (г.Самара, 2-5 июня 2011 г.) / Под ред. к.ю.н., проф. В.В. Полянского, к.ю.н. В.Э.Волкова. - Самара: Изд-во «Самарский университет», 2012. - С. 223.

58. Варлен М.В. Эволюция российского парламентаризма: конституционно-правовой аспект / М.В. Варлен // Lex russica. - 2013. - № 12. - С. 1342 - 1353.

59. Васецкий Н.А. Парламентаризм в России / Н.А. Васецкий. - М.: Изд-во СГУ, 2010. – 487 с.

60. Виноградов Т.П. Принципы законотворческого процесса в России: понятие, значение и система / Н.А. Виноградов // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 1. - С. 58 - 61.

61. Гончаров В.В. Выборность и участие граждан в управлении государством как принципы формирования и функционирования государственного аппарата в России / В.В. Гончаров // Юридический мир. - 2010. - № 6. - С. 12 - 17.

62. Гринченко Е.А. Международно-правовые источники российского муниципального права // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 2. - С. 52 - 56.

63. Джагарян, А.А. Представительный орган в системе муниципальной представительной демократии: некоторые вопросы правового статуса / А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян // Вестник Челябинского государственного университета. - 2010. - № 33. - С. 16 – 26.

64. Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. - М.: Спарк, 2001. – 572 с.

65. Захаров И.В. Институт вопросов местного значения: проблемы теории и практики / И.В. Захаров // Российский юридический журнал. - 2011. - № 6. - С. 92.

66. Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: Научно-практическое пособие / Е.М. Заболотских. - М., 2011. – С. 17.

67. Зюзина Т.Е. Некоторые вопросы нормативно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления / Т.Е. Зюзина // Современное право. - 2015. - № 3. - С. 44 - 52.

68. Зюзина Т.Е. О природе и генезисе современного российского местного самоуправления / Т.Е. Зюзина // История государства и права. - 2015. - № 11. - С. 6 - 11.

69. Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. - Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», 2010. – 117 с.

70. Карасев А.Т. Компетенция органов местного самоуправления / А.Т. Карасев, А.В. Елькина // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 8. - С. 25 - 28.

71. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: НОРМА, 2015. - 672 с.

72. Килессо М.А. Субъекты, осуществляющие общественный контроль над деятельностью органов местного самоуправления в России / М.А. Килессо // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 3. - С. 237 - 240.

73. Кеня И.А. Институт местного самоуправления с позиции оптимального соотношения федерального и регионального правового регулирования / И.А. Кеня // Государственная власть и местное самоуправление. - 2013. - № 7. - С. 13.

74. Кеня И.А. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации / И.А. Кеня. - Брянск, 2013. - С. 78.

75. Курманов М.М. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования / М.М. Курманов // Журнал российского права. - 2004. - № 11. - С. 24, 25.

76. Костюков А.Н. Местному самоуправлению нужна новая государственная защита / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 12. - С. 52.

77. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. - М., 2001. - С. 429.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Сштрашун. - М.: Проспект, 2013. – 571 с.

78. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. - М.: Норма, 2013. - 1040 с.

79. Козлова Е.И. Конституционное право РФ / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М., 2013. - С. 367.

80. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. - М., 2008. - С. 117.

81. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. - М.: Юристъ, 2001. – 444 с.

82. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в Российской Федерации: основания классификации и проблемы реализации / А.А. Кондрашев // Российский юридический журнал. - 2011. - № 1. - С. 15.

83. Колесников А.В. Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления / Под ред. Н.М. Конина. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. - С.75, 77.

84. Кисличенко Е.И. Дефекты законодательства субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук / Е.И. Кисличенко. - Казань, 2012. – 47 с.

85. Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование). Автореф. дисс. … д-р. юрид. наук / А.Т. Карасев. - Екатеринбург. 2009. – 39 с.

86. Лапатухина Е.С. Контрольные функции органов представительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.С. Лапатухина. – М., 2009. – 31 с.

87. Лапин А.Е. К вопросу о реализации полномочий представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации / А.Е. Лапин, Ю.А. Петров // Административное и муниципальное право. - 2011. - № 4. - С. 30.

88. Лапин А.Е. К вопросу о реализации полномочий представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации / А.Е. Лапин, Ю.А. Петрова // Административное и муниципальное право. - 2011. - № 4. - С. 26.

89. Лахтина Т.А. Местное самоуправление как элемент публичной власти / Т.А. Лахтина // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 7. - С. 16 - 20.

90. Липинский Д.А. Понятие и виды функций юридической ответственности // Право и политика. - 2003. - № 10. - С. 11–16.

91. Масловская Т.С. Муниципальное право: Учеб. пособие / Т.С. Масловская. - Сургут: Изд-во Сургутского ун-та, 1999. – 478 с.

92. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе / В.С. Мокрый. - Самара, 2003. - С. 59.

93. Муниципальное право России: учеб. / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: Проспект, 2009. - 544 с.

94. Минашкин А.В. Коллегиальность и единоначалие в деятельности высшего органа исполнительной власти России / А.В. Минашкин // Законодательство и экономика. - 2002. - № 4. - С. 4 - 12.

95. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. - М., 2010. – С. 67.

96. Муниципальное право / Под ред. А.Н. Костюкова. - М., 2011. - С. 105.

97. Михеева Т.Н. О некоторых формах участия населения муниципального образования в контроле за органами местного самоуправления / Т.Н. Михеева, Ю.С. Яичникова // Пробелы в российском законодательстве. - 2010. - № 4. - С. 20.

98. Михеев Д.С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления / Д.С. Михеев // Российская юстиция. - 2012. - № 7. - С. 19.

99. Михеева Т.Н. Формы взаимодействия общественных институтов с органами местного самоуправления / Т.Н. Михеева, Д.С. Михеев // Правовое государство: теория и практика. - 2011. - № 1. - С. 11.

100. Михеева Т.Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации / Т.Н. Михеева // Юридический мир. - 2013. - № 5. - С. 11.

101. Мартынов А.В. Размещение открытых данных органами исполнительной власти и органами местного самоуправления как необходимое условие прозрачности и эффективности публичного управления / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. - 2015. - № 6. - С. 44 - 50.

102. Михеев Д.С. Обеспечение общественного контроля - ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления / Д.С. Михеев // Lex russica. - 2015. - № 4. - С. 24 - 32.

103. Муниципальное право / Под ред. Ю.А. Дмитриева. - М.: Изд-во «Эксмо», 2005. - С. 88.

104. Муниципальное право России: Учебник // Отв. ред. С.А. Авакьян. - М., 2009. – С. 572.

105. Научные основы советского правотворчества /Авт. кол.: О. А. Гаврилов, Н. П. Колдаева, А. С. Пиголкин и др.; Отв. ред. Р. О. Халфина; Академия наук СССР. Институт государства и права. - М.: Наука,1981. – 431 с.

106. Ненилин К.К. Регламент как один из основных источников правового регулирования парламентского контроля на примере Республики Болгария / К.К. Ненилин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2012. - № 5. - С. 17.

107. Обзор круглого стола от 7 октября 2014 г. на тему «Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства» // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 1. – С. 16.

108. Окулич И.П. Регламент в системе нормативного регулирования деятельности парламента в Российской Федерации / И.П. Окулич, Д.В. Волтунов, А.В. Сероус. - Челябинск: РЕКПОЛ, 2012. – 226 с.

109. Олейников О.В. Разграничение полномочий в структуре органов местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Олейников. - Краснодар, 2005. – 273 с.

110. Павлушкин А.В., Мельник Т.Е., Кириченко П.Н. О рассмотрении споров об установлении правомочности заседаний представительных органов муниципальных образований // Комментарий судебной практики / под ред. К.Б. Ярошенко. - М.: КОНТРАКТ, 2014. Вып. 19. - С. 157 - 171.

111. Постовой Н.В. Муниципальное управление: планирование, собственность, компетенция / Н.В. Постовой. - М.: Юриспруденция, 2014. - 144.

112. Переверзев Е.А. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Переверзев. - М., 2001. – 317 с.

113. Правдин Д.Г. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов муниципального образования в Российской Федерации. Авт. дисс. … канд. юрид. наук / Д.Г. Правдин. - Саратов, 2012. – 38 с.

114. Парламентское право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов. - Екатеринбург: Издательской дом «Уральская государственная юридическая академия», 2008. - 280 с.

115. Романов И.Б. Правотворческая политика современного демократического государства: понятие, принципы, стратегия и тактика / И.Б. Романов // Юридическая наука. - 2014. - № 1. - С. 29 – 38.

116. Рубченко С.О. Процессуально-правовой режим юридической деятельности: вопросы теории и практики. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук / С.О. Рубченко. - Казань, 2012. – 49 с.

117. Рачева М. О регламентах представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Пермской области (краткий анализ и методические рекомендации) / М. Рычаева // Муниципальное право. - 2001. - № 3. - С. 47.

118. Сергеева К.О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук / К.О. Сергеева. - М., 2013. – 41 с.

119. Сивков А.Л. Закон или регламент? / А.Л. Сивков // Гражданин и право. - 2003. - № 2. - С. 18.

120. Симонова С.В. Организационные модели местного самоуправления в Российской Федерации: размышления об эффективности / С.В. Симонова, Г.С. Кириенко // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 4. - С. 18 - 22.

121.

122. Садчикова И.Э. Конституционно-правовое обеспечение формирования и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации (по материалам муниципальных образований Московской области): Дис. ... канд. юрид. наук / И.Э. Садчикова. - М., 2004. – 328 с.

123. Семенов М.И. Представительные органы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. / М.И. Семенов. – М., 2002. - С. 61.

124. Сигалов К.Е. Среда публичного права: факторы становления / К.Е. Сигалов // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 7. - С. 20.

125. Симонова С.В. Организационные модели местного самоуправления в Российской Федерации: размышления об эффективности / С.В. Симонова, Г.С. Кириенко // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 4. - С. 18 - 22.

126. Соловьев С.Г. Основные идеалы местного самоуправления: современное состояние / С.Г. Соловьев // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 7. - С. 24 - 29.

127. Свистунова Л.Ю. Принципы организации и деятельности представительного органа в Российской Федерации / Л.Ю. Свистунова // Ленинградский юридический журнал. - 2015. - № 3. - С. 61 - 68.

128. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. - М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2004. - С. 195.

129. Холопов В.А. Реформа местного самоуправления РФ и развитие институтов непосредственной муниципальной демократии: актуальные организационно-правовые ресурсы / В.А. Холопов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 6. - С. 33 - 36.

130. Худобин И.И. Правовое регулирование полномочий представительных органов местного самоуправления: на примере Белгор. обл.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.И. Худобин. - Москва, 2008. - С. 13 - 14.

131. Холопов В.А. Политико-правовой дискурс интерпретации статуса органов местного самоуправления: компаративный анализ / В.А. Холопов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 6. - С. 20 - 21.

132. Чащина С.И. Система муниципальных правовых актов. Автореф. ... канд. юрид. наук / С.И. Чащина. - Екатеринбург, 2006. – 36 с.

133. Шульженко Ю.Л. Отечественная наука государственного права (1905 г. - октябрь 1917 г.) / Ю.Л. Шульженко. - М.: ИГП РАН, 2012. - 508 с.

134. Юркова С.Н. Сменяемость и преемственность при формировании органов местного самоуправления / С.Н. Юркова // Городское управление. - 1997. - № 2. - С.19 - 20.

Материалы судебной практики

135. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. – 1996. - № 7. – Ст. 700.

136. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. - № 42. – Ст. 4902.

137. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

138. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

139. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.

140. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

141. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.06.2014 № 19-П «По делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2

статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» в связи с жалобой граждан А.В. Ерина и П.В. Лебедева» // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3849.

142. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

143. Определение Конституционного Суда РФ от 21.02.2002 № 26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. - № 4.

144. Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 885-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вихорева Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями примечаний к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

145. Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-

территориальном образовании» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

146. Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2010 № 454-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома РФ. – 2010. - № 9.

147. Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 № 435-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фориса Константина Михайловича на нарушение его конституционных прав абзацем десятым подпункта 2 пункта 1 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. - № 1.

148. Определение Конституционного Суда РФ от 26.09.1996 № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

149. Определение Верховного Суда РФ от 10.03.2004 № 74-Г04-2 «Об оставлении без изменения решения Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 14.11.2003, которым было удовлетворено заявление о признании недействующими отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)» // СПС Консультант Плюс.

150. Определение Верховного Суда РФ от 12.05.2010 № 92-Г10-5 // СПС Консультант Плюс.

151. Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 03.06.2004 № 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. № 109.

152. Решение Тунгусско-Чунский районного суда Красноярского края от 06.02.2015 по делу № 2-30/2012 // https://rospravosudie.com (дата доступа 16.12.2015).