

отсылочной нормой»<sup>1</sup>. Но ключевая проблема кроется не только в этом. В случае игнорирования органом или должностным лицом мнения субъектов общественного контроля, законодатель не предусматривает никакой санкции. Каким образом в таком случае обеспечить эффективность осуществления общественного контроля?

Подобное несовершенство законодательства на современном этапе исторического развития влечет за собой проблемы практические. Однако вопросы реализации общественного контроля зачастую связаны не только с лакунами в законах и подзаконных актах. В эпоху интенсивной цифровизации и информатизации общественных отношений складываются качественно новые институты непосредственной демократии, различные механизмы и инструменты, призванные облегчить процесс участия граждан в управлении делами государства и обеспечить максимально широкий охват интересов и мнений.

Ярким примером такого инструмента выступает краудсорсинг, призванный стать нормой на всех уровнях власти<sup>2</sup>. Краудсорсинг представляет собой механизм выработки общего мнения посредством использования современных электронных средств коммуникации, основанный на коллективном участии граждан и характеризующийся единством цели и добровольностью. Данный термин часто употребляется в различных нормативных правовых актах РФ, однако его применению на практике препятствует слабая осведомленность населения о подобном способе участия и отсутствие четкой регламентации в соответствующей сфере. В первом случае видится необходимым активизировать действие СМИ с целью просвещения граждан о возможности их участия в сфере общественного контроля. Во втором случае следует закрепить дефиницию «краудсорсинг», определить ее содержательное наполнение и ключевые особенности использования подобного инструментария.

На основании всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что обеспечение общественного контроля в сфере местного самоуправления является важной задачей, стоящей перед государством на современном этапе исторического развития. Для достижения поставленной цели необходимо прежде всего усовершенствовать законодательство об общественном контроле посредством устранения имеющихся правовых пробелов (не только тех, что упомянуты в статье), повысить уровень просвещенности граждан и долю их участия в сфере общественного контроля путем активизации деятельности и СМИ, и использования современных технологий, инструментов и механизмов. Осуществление данных мер позволит укрепить господство демократических начал на всех уровнях публичной власти и усилит реальное действия принципа народовластия.

**Котельников Д. А., Деркач И. Г.**

Санкт-Петербургский государственный университет

Студенты

### **Роспуск представительного органа муниципального образования как форма муниципально-правовой ответственности**

Реализация конституционных гарантий местного самоуправления и права граждан на решение вопросов местного значения невозможна без гарантий ответственного исполнения полномочий органов местного самоуправления. Главным механизмом по их обеспечению выступает муниципально-правовая ответственность, одной из форм которой является роспуск представительного органа муниципального образования. Процедура и основания роспуска урегулированы Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Федеральный закон). Так, представительный орган распускается законом субъекта Российской Федерации в случае неисполнения в течение трех месяцев решения суда, установившего факт принятия нормативного правового акта, противоречащего актам высшей юридической силы, а также вследствие непроведения правомочного заседания в трехмесячный срок как с момента избрания, так и со дня последнего собрания (ст. 73 Федерального закона). Установленный порядок в целом снабжен рядом предписанных Конституцией гарантий: участием суда в процедуре роспуска, взаимодействием и взаимосдерживанием органов законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации, возможностью обжалования закона о роспуске представительного органа.

Нельзя не отметить ряд нормативных пробелов, наличествующих в действующем регулировании рассматриваемой процедуры. Так, С. А. Авакьян обращает внимание на не предусмотренные законом ситуации, когда представительный орган проводит правомочное заседание с нарушением сроков, од-

<sup>1</sup> Иванов Алексей Алексеевич Экспертная оценка Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: краткий обзор // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 3.

<sup>2</sup> В. В. Путин. Демократия и качество государства. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1866753> (дата обращения: 05.03.2023).

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

нако до вынесения решения суда или обращения главы субъекта Российской Федерации в региональный законодательный орган<sup>1</sup>. Допуская возможность роспуска представительного органа лишь за нарушение срока проведения заседаний, законодатель не учитывает ни реальных последствий такого бездействия, включая причиненный вред, ни его субъективной стороны. Последняя проблема была отчасти решена в 2015 г. с введением части 4 статьи 73 Федерального закона, позволяющей депутатам распущенного органа в судебном порядке установить факт отсутствия их вины за формально незаконное бездействие. Это положение тем не менее не распространяется на вновь избранных депутатов и не устанавливает последствий удовлетворения судом поданного заявления. Неурегулированными остаются перечень субъектов, уполномоченных обращаться в суд в установленных случаях, а также сроки рассмотрения законодательным органом субъекта Российской Федерации проекта закона о роспуске представительного органа.

В ходе анализа правоприменительной практики были выявлены следующие особенности реализации процедуры роспуска представительных органов муниципальных образований. За период с 2018 до 2022 г. наибольшую активность в применении статьи 73 Федерального закона продемонстрировало Национальное собрание Республики Дагестан, распустившее восемь местных представительных органов. Примечательно, что все они были распущены в соответствии с частью 2.1 упомянутой статьи, то есть в связи с непроведением заседания в течение более чем трех месяцев. Отдельного внимания заслуживает роспуск Собрания депутатов сельского поселения «село Ленинаул», закон<sup>2</sup> о прекращении деятельности которого был принят в феврале 2019 г. на основании апелляционного определения Верховного Суда Республики Дагестан от 21.06.2018<sup>3</sup>, вынесенного по жалобе одного из депутатов на решение Казбековского районного суда от 05.04.2018<sup>4</sup>. Суд первой инстанции не посчитал необходимым установление факта непроведения заседаний представительного органа, обосновав это тем, что депутаты все-таки собрались спустя 109 дней после последнего заседания. Республиканский суд с таким выводом не согласился и установил факт незаконного бездействия сельского Собрания депутатов, отметив, что установленное законом требование о регулярном созыве представительного органа является гарантией того, что вопросы местного значения будут своевременно решаться в интересах населения. Помимо вынесения окончательного решения верховным судом республики среди процессуальных особенностей этого дела стоит отметить личность административного истца, в 2016 г. избранного депутатом распущенного органа. Как правило, такие судебные решения принимаются районными судами на основании административного искового заявления прокурора. Так, в августе 2019 г. Северо-Эвенский районный суд, рассмотрев административный иск исполняющего обязанности районного прокурора, установил, что представительный орган одноименного городского округа в течение 101 дня не провел ни одного заседания<sup>5</sup>. Доводы местных депутатов о двух неудавшихся попытках собрать кворум для проведения правомочного заседания в силу «объективных причин» (отпуска депутатов по месту работы, проживание двух депутатов в удаленном населенном пункте), деятельности рабочих комиссий, об отсутствии «негативного влияния» на работу местной администрации, а также некоторые процедурно-процессуальные замечания были отклонены судом. В июне 2020 г. после оставления в силе этого решения судами апелляционной и кассационной инстанций законом Магаданской области Собрание представителей Северо-Эвенского городского округа было распущено<sup>6</sup>. Если обоснование неуважительности причин непроведения правомочных заседаний представительных органов, приводимое судами, в целом можно считать справедливым, то длительность таких незаконных перерывов нередко едва ли превышает установленную границу. Стоит взглянуть на нарушения сроков, допущенные другими распущенными органами: Совет депутатов Северомуйского городского поселения не собирался 94 и 93 дня (последний раз с 2 июня до 3 сентября 2020 г.)<sup>7</sup>, Совет депутатов

<sup>1</sup> Муниципальное право России : учебник / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин [и др.]. Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. М. : Проспект, 2009. С. 353.

<sup>2</sup> О роспуске представительного органа сельского поселения «село Ленинаул» Казбековского района Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 21.02.2019 № 6 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0500201902270012> (дата обращения: 17.02.2023).

<sup>3</sup> Апелляционное определение по делу № [33а-3381] : от 21.06.2018 / Верховный Суд Республики Дагестан // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru>.

<sup>4</sup> Решение по делу № [2а-129/18] : от 05.04.2018 / Казбековский районный суд Республики Дагестан // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru>.

<sup>5</sup> Решение по делу № [2а-97/2019] : от 28.08.2019 / Северо-Эвенский районный суд Магаданской области // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru>.

<sup>6</sup> О роспуске представительного органа муниципального образования «Северо-Эвенский городской округ» : закон Магаданской области от 11.06.2020 № 2495-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4900202006150009> (дата обращения: 17.02.2023).

<sup>7</sup> Решение по делу № [2а-383/2020] : от 16.11.2020 / Муйский районный суд Республики Бурятия // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru>.

Сортавальского городского поселения – 93 дня (с 26 марта до 27 июня 2019 г.)<sup>1</sup>, Совета депутатов МО «Чернушинское» – 130 дней (с 29 сентября 2017 г. до 6 февраля 2018 г. с учетом того, что фактически проводимые в этот период заседания были признаны судом неправомочными в связи с отсутствием кворума)<sup>2</sup>.

Гораздо реже региональные парламенты распускают представительные органы муниципальных образований, не исполняющие решения судов о признании незаконными принятых ими нормативных правовых актов. В качестве примера можно привести роспуск Хабаровского районного Совета депутатов, не исполнившего решение Алтайского краевого суда<sup>3</sup> о признании недействующими ряда положений устава муниципального образования, которые противоречили федеральному законодательству. Суд, однако, не указал на обязанность Совета депутатов принять какие-либо меры по изменению соответствующих положений, но отметил, что изменение устава относится к исключительной компетенции представительного органа. Факт неисполнения этого решения был установлен Хабаровским районным судом Алтайского края<sup>4</sup>, после чего в июне 2022 г. Совет депутатов был распущен<sup>5</sup>. К слову, представитель Совета ссылался на неоднократное снятие вопроса о внесении изменений в устав с повестки заседаний в связи с отсутствием кворума для принятия такого решения (двух третей от общего числа депутатов).

Таким образом, представляется необходимым изменение отдельных аспектов процедуры роспуска муниципального представительного органа. Целесообразно установить механизм предшествующего роспуску предупреждения представительного органа, не исполняющего решение суда, законодательным органом власти субъекта Российской Федерации: это позволило бы не допустить чрезмерного вмешательства органов государственной власти в деятельность местного самоуправления, обеспечить стабильность отношений между региональными и местными властями. В части роспуска представительного органа за непроведение заседаний в течение определенного срока разумным кажется обязательное установление судом негативных последствий бездействия депутатов, повлиявшего на надлежащее решение вопросов местного значения. Оба нововведения позволят наиболее эффективно обеспечить гарантии местного самоуправления, в том числе независимость муниципальных депутатов от государства, соразмерность мер государственного принуждения характеру допущенного нарушения и значимости защищаемых интересов, на что неоднократно обращал внимание Конституционный Суд РФ (постановление от 16.10.1997 № 14-П<sup>6</sup>, определения от 14.01.1999 № 37-О<sup>7</sup>, от 04.10.2011 № 1264-О-О<sup>8</sup>).

**Кушнарев А. С.**

Уральский государственный юридический  
университет имени В.Ф. Яковлева  
Студент

### **Контроль за органами местного самоуправления как ограничение их самостоятельности**

Совсем недавно был принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», которым в Конституцию Российской Федерации вводилась правовая категория «публичная власть», объединившая, в свою очередь, в себе две другие категории: «государственную власть» и «местное самоуправление». Стоит сказать, что для доктрины конституционного и муниципального пра-

<sup>1</sup> Решение по делу № [2а-580/2019] : от 24.07.2019 / Сортавальский городской суд Республики Карелия // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru>.

<sup>2</sup> Решение по делу № [2а-143/2018] : от 26.03.2018 / Якшур-Бодьинский районный суд Удмуртской Республики // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru>.

<sup>3</sup> Решение по делу № [3а-1244/2021] : от 05.08.2021 / Алтайский краевой суд // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru>.

<sup>4</sup> Решение по делу № [3а-1244/2021] : от 15.02.2022 / Хабаровский районный суд Алтайского края // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru>.

<sup>5</sup> О роспуске Хабаровского районного Совета депутатов Алтайского края : закон Алтайского края от 30.06.2022 № 49-ЗС // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2200202206300007> (дата обращения: 17.02.2023).

<sup>6</sup> По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28.08.1995 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : постановление КС РФ от 16.10.1997 № 14-П // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

<sup>7</sup> По запросу администрации Калининградской области о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Калининградской области : постановление КС РФ от 14.01.1999 № 37-О // КС РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision33642.pdf> (дата обращения: 21.02.2023).

<sup>8</sup> По жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 741 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : постановление КС РФ от 04.10.2011 № 1264-О-О // КС РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision76700.pdf> (дата обращения: 21.02.2023).