



Д.И. Голушков

РЕГЛАМЕНТНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Денис Голушков

**Регламентные процедуры
представительных органов
местного самоуправления
в Российской Федерации**

«Переплёт»

2016

УДК 342.536+342.537+342.538 (02) (470+571)
ББК 67.400.6

Голушков Д. И.

Регламентные процедуры представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации / Д. И. Голушков — «Переплёт», 2016

ISBN 978-5-9909029-7-8

Монография посвящена принципам составления регламентов представительных коллегиальных органов местного самоуправления. Автор, анализируя действующее законодательство, судебную практику и опыт организации заседаний коллегиальных органов, высказывает предложения о формулировании и применении процедурных норм. В монографии приводится текст модельного регламента, составленного на основе реально действующего регламента представительного органа, который успешно используется уже более 10 лет. Автор – кандидат юридических наук, практикует в области правовой поддержки деятельности представительных органов МСУ. Для юристов, практикующих в области муниципального права, преподавателей юридических дисциплин, депутатов представительных органов.

УДК 342.536+342.537+342.538 (02) (470+571)
ББК 67.400.6

ISBN 978-5-9909029-7-8

© Голушков Д. И., 2016
© Переплёт, 2016

Содержание

| | |
|---|----|
| Принятые сокращения: | 6 |
| § 1. Цели регламентных процедур | 7 |
| § 2. Законодательство о регламентных процедурах | 8 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 12 |

Д. И. Голушков
Регламентные процедуры
представительных органов местного
самоуправления в Российской Федерации

© Голушков Д. И., 2014, 2016

© ООО «Переплёт», 2016

* * *

Принятые сокращения:

1. **Депутат** – депутат представительного органа местного самоуправления;
 2. **Закон № 131-ФЗ** – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
 3. **Регламентные процедуры** – процедуры принятия решений представительным органом местного самоуправления в Российской Федерации;
 4. **Регламент** – нормативный акт представительного органа местного самоуправления, регулирующий регламентные процедуры;
 5. **КС РФ** – Конституционный Суд Российской Федерации;
 6. **ВС РФ** – Верховный Суд Российской Федерации;
 7. **ВАС РФ** – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации;
 8. **ФАС** – Федеральный арбитражный суд;
 9. **ГПК РФ** – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации;
 10. **АПК РФ** – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации;
 11. **КАС РФ** – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.
- Нормы законодательства и судебная практика приведены по состоянию на 1 июля 2016 года.

§ 1. Цели регламентных процедур

1. Основная цель регламентных процедур – оптимизация процесса принятия правового акта и решения других вопросов, рассматриваемых коллегиальным органом.

Под оптимизацией в данном случае подразумевается баланс, разумное сочетание двух диаметрально противоположных принципов: с одной стороны необходимо учитывать мнение всех лиц, участвующих в принятии решения или его исполнении, с другой стороны – принять решение в оптимальные сроки.

Учёт мнения заинтересованных лиц – это основа демократической процедуры, один из основополагающих принципов деятельности представительных органов вообще. Этот принцип находит своё развитие в принципе открытости, прозрачности (транспарентности) деятельности коллегиального органа.

Принцип открытости деятельности, помимо того важного факта, что он позволяет снять «напряжение» между различными группами интересов, влечёт ещё два не менее важных последствия. Во-первых, открытость деятельности позволяет вразумительно объяснить населению муниципального образования почему представительным органом было принято то или иное решение. Во-вторых, решение, принятое открыто и с приглашением всех заинтересованных сторон, имеет большую эффективность, так как есть возможность учесть большинство позиций или найти компромисс. В таком случае саботаж со стороны исполнителей маловероятен (особенно если они сами были привлечены к выработке решения).

Но, как известно, любые права должны иметь свои ограничения. Учесть абсолютно все мнения, высказанные в ходе дискуссий, невозможно и именно поэтому регламентные процедуры должны иметь механизмы, позволяющие действовать без учёта и даже вопреки чьей-либо позиции. В противном случае принять решение будет невозможно.

2. Представительный орган местного самоуправления – это, в первую очередь, политический орган. Депутаты принимают решения исходя из принципов целесообразности, руководствуясь целями, стоящими перед муниципальным образованием. Именно поэтому регламент представительного органа должен быть достаточно гибким, позволяющим депутатам действовать исходя из целесообразности, а не связывать их по рукам и ногам различными процедурами. Разумеется, такая гибкость должна быть уравновешена необходимостью соблюдения прав всех участников регламентной процедуры и не давать возможности большинству нарушать права меньшинства. Представленный в приложении проект Регламента представительного органа построен именно на этом принципе – воля большинства определяет развитие событий в представительном органе, при этом меньшинство имеет право высказывать и отстаивать свою позицию.

3. Необходимо иметь в виду особенности принятия решений представительным органом. Как известно, в представительных органах, да и в любых других коллегиальных органах (как публично-властных, так и общественных), определяющую роль имеют неформальные процедуры достижения соглашений. Это означает, что в случае, когда в представительном органе достигнут компромисс по большинству вопросов, то разветвлённые и детально прописанные регламентные процедуры не требуются. Все имеющиеся лакуны восполняются представительным органом «на ходу», часто депутаты даже не замечают того, что в Регламенте отсутствует либо недостаточно чётко прописан порядок действий. Но если консенсуса нет, а тем более, если существует конфликт, то тогда вся тяжесть разрешения споров ложится именно на Регламент. В таком случае именно Регламент должен обеспечивать прохождение всей процедуры принятия решения, опираясь на волю большинства.

§ 2. Законодательство о регламентных процедурах

Законодательство о регламентных процедурах невелико. Федеральный законодатель большинство вопросов отдаёт на откуп самим органам местного самоуправления, регулируя только наиболее важные отношения. Полномочия субъекта Российской Федерации ограничены в данной области возможностью установления порядка деятельности фракций.

Ниже приведены положения действующего законодательства и судебной практики, которые должны учитываться при составлении Регламента.

1. Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов (часть 1 статьи 35 Закона № 131-ФЗ). Для определения даты избрания необходимо обращаться к положениям Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 40 Закона № 131-ФЗ.

При этом необходимо учитывать, что, как следует из судебной практики, математические правила округления в данном случае не действуют: если в результате деления получилась дробное число, то оно округляется в большую сторону, поскольку из буквального толкования положения закона следует, что меньшее целое число будет менее установленного законом порога¹.

Данная норма действует не только в случаях формирования состава представительного органа (то есть, если избралось две трети от состава, представительный орган может уже начинать работать), но и в случаях, когда ранее избранные депутаты утрачивают свой статус. В частности, судебная практика исходит именно из такого толкования².

Вместе с тем, не в любом случае снижение порога в две трети состава свидетельствует о неправомотности представительного органа. С 2016 года Верховный Суд РФ стал признавать, что в случае, если в результате прекращения полномочий депутатов представительный орган «остался в неправомотном составе, то есть в составе менее двух третей от установленной численности депутатов, но с численностью депутатов, позволяющей органу в установленные законом сроки принять решение о назначении дополнительных выборов, такой орган не может быть признан судом неправомотным. И, напротив, если в результате выбытия ряда депутатов представительный орган муниципального образования остался в неправомотном составе, не способном принимать какие-либо решения, такой орган признается неправомотным на основании пункта 2 части 16 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. «Иное толкование противоречит принципу стабильности и непрерывности управления, предполагающего постоянную деятельность органов местного самоуправления, а также функционирование форм непосредственной демократии»⁴.

2. Вновь избранный представительный орган муниципального образования собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе (часть 1.2 статьи 35 Закона № 131-ФЗ). Указанный срок продлён

¹ См. определение ВС РФ от 30.03.2011 № 32-Г11-9, в соответствии с которым суд посчитал, что 11 депутатов из 17 – это менее двух третей.

² См. определения ВС РФ от 23.10.2013 № 87-АПГ13-2; от 04.09.2013 № 65-АПГ13-1; от 04.09.2013 № 56-АПГ13-7 и др.

³ Апелляционное определение ВС РФ от 18.02.2016 № 20-АПГ16-2; см. также апелляционное определение ВС РФ от 04.02.2016 № 67-АПГ15-63.

⁴ Апелляционное определение ВС РФ от 18.02.2016 № 9-АПГ16-1.

быть не может. Более того, если вновь избранный в правомочном составе представительный орган не проведёт правомочного заседания в течение трёх месяцев, он может быть распущен (часть 2.2 статьи 73 Закона 131-ФЗ).

3. Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования.

Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нём присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Заседания представительного органа проводятся не реже одного раза в три месяца (часть 1.1 статьи 35 Закона № 131-ФЗ).

Указанная норма устанавливает нижнюю планку кворума заседания, поэтому уставом может быть установлено, что для правомочности заседания необходимо большее количество присутствующих. Однако большее количество устанавливать нецелесообразно учитывая тот факт, что в соответствии с частью 5 статьи 40 Закона № 131-ФЗ только 10 % депутатов могут осуществлять свои полномочия «на постоянной основе». При таких условиях велика вероятность отсутствия кворума для проведения заседаний.

Несоблюдение требований правомочности заседания является одним из оснований для признания принятого нормативного акта недействующим⁵.

В связи с тем, что количество депутатов, необходимое для наличия кворума заседания, считается от числа избранных, а нормативные акты представительного органа принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (если иное не установлено Законом № 131-ФЗ), то на практике может возникнуть ситуация, когда кворум заседания оказывается меньше, чем необходимо голосов для принятия нормативных актов. Такие случаи редки, однако это необходимо учитывать при организации заседаний.

Указанная выше норма закона устанавливает и минимальную периодичность проведения заседаний представительного органа – не реже одного раза в три месяца. Это положение необходимо учитывать при планировании перерывов между сессиями, поскольку за нарушение этого предписания устанавливается ответственность в виде роспуска представительного органа (часть 2.1 статьи 73 Закона 131-ФЗ).

4. В соответствии с частью 12 статьи 35 Закона 131-ФЗ нормативные акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

Формулировка «внесены на рассмотрение» может толковаться по объёму как расширительно, так и ограничительно. При расширительном толковании данная норма будет означать, что субъекты правотворческой инициативы (за исключением главы местной администрации) не вправе направлять в представительный орган проекты, которые не имеют заключения главы местной администрации. При ограничительном толковании данная норма будет означать, что подобные проекты нельзя будет выносить на заседание представительного органа, то есть для рассмотрения его всем корпусом депутатов. Однако при таком толковании проект нормативного акта может поступить в представительный орган и над ним может быть начата предварительная работа. Представительный орган в таком случае вправе самостоятельно направить проект для заключения.

⁵ См. подпункт «в» пункта 2 части 8 статьи 213 КАС РФ; из прежней практики применения ГПК РФ см. пункт 19 Постановления Пленума ВС РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

Следует отметить, что Закон 131-ФЗ не содержит каких-либо иных положений, позволяющих с уверенностью утверждать, что в данном случае следует применять расширительное или ограничительное толкование. Поэтому следует руководствоваться общими принципами организации и целями органов публичной власти, а также здравым смыслом. Всё это подсказывает, что необходимо склониться в пользу расширительного толкования, то есть нельзя ставить жёсткий запрет на внесение проектов, не имеющих заключения главы местной администрации, однако рассмотрение таких проектов на заседаниях представительного органа до получения заключения невозможно.

Этот вариант толкования части 12 статьи 35 Закона 131-ФЗ изложен и в прилагаемом модельном Регламенте Думы. Но при его применении важно иметь в виду следующее. Для того, чтобы субъект правотворческой инициативы, не являющийся главой местной администрации, мог внести проект нормативного акта в соответствии с требованиями закона, необходимо в уставе муниципального образования установить обязанность главы местной администрации предоставить, в случае обращения к нему субъекта правотворческой инициативы, последнему в чётко определённый срок заключение на проект нормативного акта. Такое сочетание нормативных положений позволит исполнить требования Закона № 131-ФЗ. Более того, подобная схема соответствует и правовой позиции Конституционного Суда РФ, высказанной им в отношении законодательного процесса федерального уровня⁶. В частности, Конституционный Суд РФ указал, что само по себе требование о необходимости предоставления заключения органа исполнительной власти, обращённое к субъекту правотворческой инициативы, правомерно. Однако при этом правовое регулирование должно быть осуществлено таким образом, чтобы в отношении органа исполнительной власти была установлена обязанность дать заключение (положительное либо отрицательное) в любом случае.

5. Положения части 13 статьи 35 Закона 131-ФЗ, касающиеся порядка подписания и обнародования принятых нормативных правовых актов, регулируют отношения, выходящие за рамки регламентных процедур. Однако здесь же содержится и норма, касающаяся Регламента, которая гласит, что если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Данная процедура требует дополнительного регулирования в Регламенте. При этом возвращённый акт, в соответствии с положениями части 13 статьи 35 Закона 131-ФЗ, является уже принятым, полноценным нормативным правовым актом, но ещё не вступившим в силу. Следовательно, необходимы различные процедуры для работы с проектом и принятым нормативным актом, который был отклонён полномочным органом или должностным лицом. Сроки для повторного рассмотрения отклонённого нормативного правового акта законом не установлены⁷.

6. В соответствии с частью 14 статьи 35 Закона 131-ФЗ организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, – председатель

⁶ Постановление КС РФ от 28.11.2006 № 9-п «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации».

⁷ Исходя из того, что сроки для повторного рассмотрения отклонённого акта законом не установлены, суды не удовлетворяют требования о понуждении представительного органа рассмотреть такой акт в определённый срок – см. постановление ФАС Московского округа от 23.05.2011 по делу А41-27532/10.

представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

В этих случаях Регламент должен предусматривать порядок избрания председателя представительного органа.

7. В соответствии с частью 2 статьи 35.1 Закона 131-ФЗ порядок деятельности фракций устанавливается законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом представительного органа муниципального образования.

Таким образом, закон позволяет урегулировать деятельность фракций в представительном органе в любом объёме: начиная от установления только общих принципов, заканчивая порядком принятия самого мелкого решения внутри фракции. Объём регулирования должен определяться целесообразностью в каждом конкретном случае. Так, например, прилагаемый модельный Регламент Думы содержит минимальное регулирование деятельности фракций, оставляя большинство вопросов внутренней деятельности на усмотрение самих фракций.

8. Пункт 4 части 4 статьи 36 Закона 131-ФЗ предоставляет Главе муниципального образования право требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Закон не содержит указания на то, что представительный орган обязан собраться по данному требованию. Однако толкование данного полномочия как рекомендательного, по нашему мнению, неверно. Это обусловлено следующим.

Во-первых, из буквального прочтения этого полномочия следует, что глава предъявляет императивное требование – созвать внеочередное заседание (закон гласит: «вправе требовать созыва...»). Если бы полномочие носило рекомендательный характер, то смысла его указывать в законе не было бы вообще. Любое лицо, любой гражданин вправе обращаться в представительный орган с предложением о проведении заседания, однако такое предложение не влечёт необходимости созывать заседание.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.