

Хорунжий Сергей Николаевич, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Воронежского государственного университета; доцент кафедры государственно-правовых дисциплин РАНХиГС (Воронежский филиал), к.ю.н.; секретарь Избирательной комиссии Воронежской области

394000, г. Воронеж, ул. пл. Ленина, 1

[snhor@mail.ru](mailto:snhor@mail.ru)

8(915)580-10-10

УДК 342.5

ББК 67.400

## НЕПРАВОМОЧНОСТЬ ОРГАНА ИЛИ НЕПРАВОМОЧНОСТЬ СОСТАВА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА

**Аннотация:** в настоящей статье рассматриваются проблемы разграничения категорий «неправомотность органа» и «неправомотность состава» органа, определяющих по смыслу действующего федерального законодательства различный правовой статус органа публичной власти, что влечет за собой противоположные правовые последствия: либо прекращение деятельности органа, либо возможность продолжения реализации им своих публичных полномочий. На примере представительных органов муниципальных образований, анализа норм действующего законодательства и правоприменительной практики делается вывод о том, что в основе квалификации «правомотности органа» и «правомотности состава» законодателем положен общий критерий – принципиальная возможность принятия представительным органом решений в рамках его компетенции; для этого численный состав органа должен позволять принимать какие-либо легитимные решения (как правило, не требующие квалифицированного большинства). Признание же судом *неправомотности органа* осуществляется посредством реализации норм, предусматривающей вступление в силу решения суда о *неправомотности состава*. Поэтому представляется, что неправомотность состава и неправомотность органа вытекает из общей для них родовой категории – неправомотность состава органа.

**Ключевые слова:** неправомотность органа, неправомотность состава органа, досрочные выборы, дополнительные выборы, представительный орган местного самоуправления, депутат, досрочное прекращение полномочий, сло-

жение полномочий, роспуск представительного органа муниципального образования.

Khorunzhiy Sergey Nikolaevich,

Assistant Professor Department of Civil law and Civil Process Faculty of the Voronezh State University; Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines RANEPА; Executive Secretary Election Commission of Voronezh Region 394000 , Voronezh, st. Sq. Lenin, 1  
snhor@mail.ru

#### PRETERLEGAL REPRESENTATIVE BODY OR IMPROPERLY REPRESENTATIVE BODY

Annotation: this article deals with the problems of distinguishing between the categories of “preterlegal representative body,” and “improperly representative body” of a body, defining, according to the current federal legislation, different legal status of a public authority, which entails opposite legal consequences: either termination of the authority’s activity or the possibility of continuing implementation in their public authority. On the example of representative bodies of municipalities, analysis of the norms of current legislation and law enforcement practice, it is concluded that the basis of the qualification of the “authority of the body” and the “competence of the composition” of the legislator is a general criterion - the fundamental possibility for the representative body to make decisions within its competence; for this, the numerical composition of the body must allow making any legitimate decisions (as a rule, not requiring a qualified majority). The recognition by the court of the incompetence of the body is carried out through the implementation of the rules providing for the entry into force of the court decision on the incompetence of the composition. Therefore, it seems that the incompetence of the composition and the incompetence of the body stem from the generic category for them — the incompetence of the body.

Keywords: preterlegal representative body, improperly representative body, incompetence of the body, early elections, by-election, representative organs of territorial self-government (town and commune councils), deputy, early termination of powers, resignation of powers, dissolution of the representative body of the municipality.

В научной литературе вопросы, связанные с неправомочностью органа поднимаются с периодическим постоянством, что вызвано не только проблемами, возникающими в сфере правоприменительной деятельности, но и сравнительно регулярным изменением норм действующего законодательства, приводящий зачастую разночтения как в категориальный аппарат соответствующих правовых институтов, так и в механизмы их реализации. Подобная ситуация в полной мере относится к вопросам определения неправомочности органа или неправомочности состава органа, находящихся одновременно в поле правового регулирования нескольких законов и на стыке различных отраслей законодательства. Обширная и противоречивая законодательная база не позволяет с должной степенью глубины раскрыть соответствующие вопросы с научных позиций, замыкая внимание исследователей на решение в большей степени, бесспорно значимых, процедурных вопросов формирования таких органов<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67–ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 67) в случае досрочного прекращения полномочий органов или депутатов, предусматривает возможность проведения досрочных или дополнительных выборов. Фундаментальные различия в основании для указанных выборов состоят в том, что либо осуществляется формирование нового состава представительного органа муниципального образования, либо проводятся «довыборы» в состав продолжающего свою деятельность органа текущей легислатуры. Выбор варианта зависит от наличия принципиально разных обстоятельств: или факта неправомочности органа, или констатации неправомочности его состава.

Неверная квалификация статуса представительного органа, вызванная нечетким законодательным определением последствий досрочного прекращения

---

<sup>1</sup> См., например: Вискулова В.В. О назначении досрочных выборов // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 26–37; Макаревич А.А. Назначение и проведение досрочных и дополнительных выборов депутатов представительных органов муниципальных образований в решениях судов общей юрисдикции // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 48–52; Журавлев В.П. Возможности совершенствования законодательства Российской Федерации о выборах // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 2. С. 62–67.

полномочий депутатов, является причиной постоянных и многочисленных судебных споров. Вместе с этим даже существующая достаточно обширная правоприменительная практика весьма противоречива. Причины тому, как представляется, в значительной степени состоят в присутствии разночтений между двумя базовыми законами: «материальном» и «процедурном».

Первым из них является Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131), устанавливающий основы организации и деятельности органов местного самоуправления. Вторым выступает ФЗ № 67, предусматривающий собственно процедуры, связанные с досрочным прекращением полномочий депутата: замещение мандата посредством проведения дополнительных выборов либо формирование органа нового состава через проведение досрочных выборов. При этом оба варианта, присутствующие в процедурах ФЗ № 67, основаны на одной и той же норме материального ФЗ № 131.

Подробнее рассмотрим соответствующие законоположения. Базовый в отношении определения статуса и полномочий представительного органа муниципального образования ФЗ №131 содержит следующие, крайне недостаточные с рассматриваемых нами позиций, моменты:

а) *«правомочность органа»* – представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов (ч. 1 ст. 35);

б) *«неправомочность заседания»* – заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов (ч. 1.1 ст. 35);

в) *«неправомочность состава»* – вступление в силу решения суда о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий (п. 2 ч. 16 ст. 35).

Обратим внимание, что норма ч. 1 ст. 35 ФЗ №131 не содержит собственно словосочетания «правомочность органа». Вместе с этим, системное толкование приведенной нормы в сочетании с судебными правоприменительными позици-

ями<sup>2</sup> позволяет считать возможным использовать именно такую правовую категорию. Однако, юридико-лингвистическая неопределенность данного законоположения, к сожалению, не ограничивается только этим: не трудно заметить, что положение о правомочности органа сформулировано применительно к завершению процесса его формирования (избрания) и возможности приступить к реализации своих, вытекающих из публичного статуса, полномочий только в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. ФЗ № 131 не даёт прямого ответа на вопрос о том, какова судьба органа, сформированного с соблюдением установленной численности («не менее двух третей») и приступившего к решению вопросов местного значения, но в последующем сократившего численный состав депутатского корпуса (например, в силу досрочного прекращения полномочий определенного количества депутатов). Возникает вопрос: меняется ли правовой статус представительного органа муниципального образования в случае сложения депутатами своих полномочий, а именно становится ли неправомочным орган или состав (ч. 1 ст. 35 или п. 2 ч. 16 ст. 35)? Данные вопросы, по нашему глубокому убеждению, должны разрешаться, прежде всего, через нормы «материального» ФЗ № 131, а не «процедурного» ФЗ № 67, устанавливающего лишь условия и возможные варианты преодоления соответствующих изменений. Вместе с этим, положения ФЗ № 131 не предоставляют нам ясного правопонимания.

Попытка найти ответ в ФЗ № 67 приводит нас к ещё большей правовой неопределенности, поскольку данный закон содержит новую дополнительную правовую категорию, отсутствующую в базовом ФЗ № 131, – «*неправомочность органа*» (п. 4 ст. 10). При этом федеральный закон об основных гарантиях одновременно оперирует также категорией «неправомочность состава», которая активно используется в тексте ФЗ № 131, предусматривая принципиально разные механизмы и процедуры преодоления возникшей ситуации, обеспечивающие

---

<sup>2</sup> См. например: определение Верховного Суда РФ от 23.10.2013 г. № 87-АПГ13-2; определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.01.2019 г. № 53-АПГ18-36; определение Верховного Суда РФ от 22 мая 2013 г. N 88-АПГ13-3; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 03.05.2017 г. № 69-АПГ17-6; апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.05.2016 г. № 45-АПГ16-4; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 31.05.2017 г. № 74-АПГ17-6.

дальнейшую легитимацию статуса представительного органа муниципального образования. Укажем лишь на два наиболее часто встречающихся. Первый состоит в организации и проведении дополнительных выборов, направленных на восполнение численного состава органа. Второй представляет собой более радикальный способ – проведение досрочных выборов, что вызвано по сути своеобразным поражением в правах существующего публичного органа, в отношении которого не принято решение о роспуске (ст. 73 ФЗ № 131)<sup>3</sup>, но орган потерял возможность реализации своих полномочий через проведение легитимных заседаний и принятие правовых актов.

Так, в соответствии с пунктом 4 статьи 10 ФЗ № 67, досрочное прекращение полномочий органов или депутатов, которое влечет за собой неправомочность *органа*, требует от уполномоченного органа проведение досрочных выборов, причем не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий. Согласно же пункту 8 статьи 71 ФЗ № 67, следствие досрочного прекращения полномочий депутатов представительного органа является неправомочный *состав органа*. В этом случае проводятся дополнительные выборы не позднее чем через четыре месяца со дня такого досрочного прекращения полномочий. Кроме того, в случае, если в результате досрочного прекращения полномочий депутатов муниципальный орган остался в неправомочном составе и при этом проведение дополнительных выборов не предусмотрено – должны быть назначены «новые основные выборы» (п. 12 ст. 71 ФЗ № 67).

Как следует из норм действующего законодательства, досрочное прекращение депутатских полномочий представительного органа муниципального образования является общим основанием, влекущим совершенно различные правовые последствия: либо неправомочность органа, либо неправомочность состава и, соответственно, проведение досрочных, дополнительных или новых основных выборов.

Представляется, что именно единство основания, сформулированного в федеральном законодательстве, должно стать отправной точкой на пути разре-

---

<sup>3</sup> Лютцер В.Л. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 42–49.

шения вопроса об определении судьбы представительного органа (его состава). В этом следует отдать предпочтение ФЗ № 131, являющемуся базовым актом в установлении статуса представительного органа муниципального образования, порядка его формирования, закрепления компетенции, способов и форм реализации соответствующих полномочий. Анализ норм указанного федерального закона позволяет говорить о наличии не только общего, но – единственного основания: досрочное прекращение полномочий депутата(ов) представительного органа. При этом федеральное законодательство делает различие в последствиях между досрочным прекращением полномочий нескольких депутатов представительного органа, с одной стороны, и сложением депутатами своих полномочий и последующим вступлением в силу решения суда о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, с другой стороны.

Буквальное толкование пункта 2 части 16 статьи 35 ФЗ № 131 позволяет утверждать, что в случае неправомочности состава представительного органа, установленного вступившим в законную силу решением суда, полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются. При этом досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов (ч. 17 ст. 35 ФЗ № 131).

Таким образом, в рассматриваемом нами случае краеугольным вопросом становится определение ситуации, при которой досрочное прекращение полномочий депутатов является основанием либо для признания неправомочности состава представительного органа, либо неправомочности органа. В первом случае представительный орган муниципального образования продолжает свою деятельность – назначаются лишь дополнительные выборы. Во втором случае полномочия прекращаются – назначаются досрочные выборы.

Вместе с этим отметим, что проведение дополнительных выборов в случае досрочного прекращения полномочий депутата(ов) не является абсолютно обязательным. В частности, в соответствии с пунктом 9 статьи 71 ФЗ № 131, дополнительные выборы назначаются и проводятся в обязательном порядке, толь-

ко в многомандатном округе, где в результате досрочного прекращения полномочий депутат замещено менее двух третей мандатов.

Иными словами, при досрочном прекращении полномочий депутата(ов) представительный орган не теряет своего легитимного статуса и может продолжать свою деятельность даже не в полном составе. Как известно, основная форма деятельности представительного органа – проведение коллегиальных заседаний и принятие на них соответствующих решений. Федеральный закон № 131–ФЗ перечисляет ряд вопросов, решение по которым находится в компетенции представительного органа муниципального образования. При этом решения, которые носят нормативный правовой характер принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Следовательно, представительный орган муниципального образования, в отношении которого не вынесено судебное решение о неправомерности, не прекращает реализацию своих полномочий – продолжает свою деятельность и может принимать любые решения, по которым федеральным законом или уставом не требуется квалифицированного большинства.

В результате системного анализа взаимосвязанных законоположений ФЗ № 131 и ФЗ № 67 можно предположить, что правомочность состава представительного органа муниципального образования как юридические институты и категории носят взаимодополнительный (комплементарный) характер<sup>4</sup>. Последнее проявляется через предусмотренную нормами федерального законодательства возможность принятия представительным органом правовых актов и других решений, для чего необходимо соблюдение следующих условий:

а) первоначальное избрание в состав представительного органа не менее 2/3 депутатов от установленной численности депутатов (ч. 1 ст. 35 ФЗ № 131) – «легитимность избранного органа»;

б) присутствие на заседании 50 процентов и более от числа избранных депутатов (ч. 1.1 ст. 35 ФЗ № 131) – «правомерность заседания»;

---

<sup>4</sup> Хорунжий С.Н. Обеспечение баланса интересов как задача органов государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 29–33.



в) отсутствие решения суда о неправомотности состава представительного органа в связи со сложением депутатами своих полномочий (п. 2 ч. 16 ст. 35 ФЗ № 131) – «юридический факт прекращения полномочий представительного органа»;

г) численный состав депутатов, обеспечивающий возможность реализации полномочий органа и позволяющий принимать решения, не требующие квалифицированного большинства (п. 4 ст. 10, п. 6, 8, 12 ст. 71 ФЗ № 67) – «правомочный минимум».

Анализ судебной правоприменительной практики также подтверждает предварительно сделанные нами выводы. В частности, как указывается в одном из определений судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, неправомотность состава – это состав депутатов менее двух третей от установленной численности депутатов, но с численностью, которая позволяет представительному органу муниципального образования принять в установленные законом сроки решение о назначении дополнительных выборов. В данной ситуации, как указывает Верховный Суд РФ, такой орган муниципальной власти не может быть признан судом неправомотным. И, наоборот: в ситуации, когда в результате выбытия нескольких депутатов представительный орган муниципального образования остался в неправомотном составе, который не способен принимать какие-либо решения, такой орган признается неправомотным в соответствии с требованиями пункта 2 части 16 статьи 35 Федерального закона № 131–ФЗ<sup>5</sup>. В другом определении Верховный Суд РФ дополнительно уточняет, что прекращение полномочий одной трети депутатов (от установленной численности) не является безусловным основанием для принятия решения судом о неправомотности данного состава депутатов. Заседание представительного органа правомочно, в случае если на нем присутствует 50 и более процентов от числа избранных депутатов. Такой орган муниципальной власти вправе рас-

---

<sup>5</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.02.2016 г. № 20-АПГ16-2

считать все вопросы местного значения, для которых не требуется квалифицированного большинства депутатов<sup>6</sup>.

Неправомочность органа, по мнению высшей инстанции, имеет место лишь в ситуации, когда количественный состав депутатов (в результате досрочного сложения) не позволяет проводить правомочные заседания и принимать какие-либо решения<sup>7</sup>.

Рассмотренные выше законоположения с учётом их судебного толкования позволяют сделать несколько выводов.

В основе квалификации «правомочности органа» и «правомочности состава» законодателем положен общий критерий – принципиальная возможность принятия представительным органом решений в рамках его компетенции; для этого численный состав органа должен позволять выносить (постановлять) какие-либо легитимные акты (как правило, не требующие квалифицированного большинства).

В свою очередь, неправомочность органа признаётся решением суда в случае невозможности принятия представительным органом муниципального образования какого-либо решения. Иными словами, признание судом неправомочности органа осуществляется посредством реализации п. 2 ч. 16 ст. 35 ФЗ № 131, предусматривающей вступление в силу решения суда о неправомочности состава. Поэтому можно говорить о признаках неправомочности состава и основаниях неправомочности органа. Признаки неправомочности состава: состав депутатов – менее двух третей от установленной численности депутатов при одновременном наличии возможности принятия решений, не требующих квалифицированного большинства. Основанием же неправомочности органа

---

<sup>6</sup> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 04.05.2018 N 20-АПГ18-3

<sup>7</sup> См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.01.2019 г. № 53-АПГ18-36. Аналогичная позиция содержится также в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.02.2016 № 20-АПГ16-2: «.. если в результате выбытия ряда депутатов представительный орган муниципального образования остался в неправомочном составе, не способном принимать какие-либо решения, такой орган признаётся неправомочным на основании пункта 2 части 16 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; определение Верховного Суда РФ от 03.09.2012 г. № 29-АПГ12-1.

является судебное решение о неправомотность состава представительного органа.

Таким образом, неправомотность состава и неправомотность органа вытекает из единой категории, которую следует признать родовой – неправомотность состава органа.

### **Библиографический список**

Вискулова В.В. О назначении досрочных выборов // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 26–37.

Журавлев В.П. Возможности совершенствования законодательства Российской Федерации о выборах // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 2. С. 62–67.

Лютцер В.Л. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 42–49.

Макарцев А.А. Назначение и проведение досрочных и дополнительных выборов депутатов представительных органов муниципальных образований в решениях судов общей юрисдикции // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 48–52.

Хорунжий С.Н. Обеспечение баланса интересов как задача органов государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 29–33.