

# Некоторые проблемы нормативного регулирования ответственности должностных лиц местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации

Олег Александрович Кожевников

Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева,  
Екатеринбург, Россия

Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, Россия  
Контакт для переписки: jktu1976@yandex.ru

**Аннотация.** Вопросы правового регулирования конституционно-правовой конструкции «единая система публичной власти» уже длительное время являются предметом научных исследований и дискуссий. С одной стороны, этому способствует обновленный текст Конституции Российской Федерации, в котором названная категория нашла свое первоначальное место; с другой — принятие целого ряда федеральных законов, направленных на формирование структуры и содержания единой системы публичной власти, которые еще не исследованы в полном объеме и дают «интеллектуальную пищу» научным статьям, монографиям и диссертациям. Вместе с тем вопросы формирования правовых основ ответственности органов и их должностных лиц в рамках единой системы публичной власти еще не нашли своего достаточного внимания и уровня разработки. Не исключением являются и вопросы правового регулирования ответственности отдельных органов и должностных лиц местного самоуправления, входящих в единую систему публичной власти. В рамках настоящего исследования автором проводится критический анализ отдельных положений Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в части наделения высшего должностного лица субъекта РФ применять меры ответственности (предупреждение, строгий выговор и отрешение от должности) к главе муниципального образования и главе местной администрации, по итогам которого обозначается целый ряд

«негативных» моментов законодательного регулирования, которые по своей сущности не соотносятся как с положениями действующего муниципально-правового законодательства, регламентирующего конституционные и отраслевые основы местного самоуправления, так и противоречащие достижениям современной доктрины муниципального права как комплексной отрасли российского права, являющейся базовой научной основой развития местного самоуправления в России. Основу методологии исследования составили диалектический метод, анализа и синтеза, формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, прогностический методы, а также метод моделирования.

**Ключевые слова:** единая система публичной власти, местное самоуправление, высшее должностное лицо субъекта РФ, ответственность, глава муниципального образования, глава местной администрации, публично-правовая ответственность, юридическая техника

**Цитирование:** Кожевников О. А. 2023. Некоторые проблемы нормативного регулирования ответственности должностных лиц местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Том 9. № 3 (35). С. 89–109. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2023-9-3-89-109>

Поступила 14.08.2023; одобрена 29.08.2023; принята 01.09.2023

## Normative regulation of local government officials' responsibility in the Russian unified system of public authority

Oleg A. Kozhevnikov

V. F. Yakovlev Ural State Law University, Ekaterinburg, Russia  
Ural State University of Economics, Ekaterinburg, Russia  
Corresponding author: [jktu1976@yandex.ru](mailto:jktu1976@yandex.ru)

**Abstract.** The issues of legal regulation of the constitutional and legal structure “unified system of public power” have been the subject of scientific research and discussion for a long time. On the one hand, this is facilitated by the updated text of the Constitution of the Russian Federation, in which this category found its original place; on the other hand, the adoption of several federal laws aimed at forming the structure and content of a unified system of public power, which have not yet been fully investigated and provide “food for thought” for research papers,

books, and dissertations. At the same time, the issues of forming the legal basis for the responsibility of bodies and their officials within the framework of a unified system of public authority have not yet found their sufficient attention and level of development. The issues of legal regulation of the responsibility of individual bodies and officials of local self-government, which are part of the unified system of public authority, are no exception. Within the framework of this study, the author conducts a critical analysis of certain provisions of the Russian Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021 “On general principles of the organization of public power in the subjects of the Russian Federation” in terms of empowering the highest official of a RF subject to apply liability measures (warning, severe reprimand, and dismissal from office) to the head of a municipality and the head of a local the results of which indicate a number of “negative” aspects of legislative regulation, which in their essence do not correlate with the provisions of the current municipal legal legislation regulating the constitutional and sectoral foundations of local self-government, and they contradict the achievements of the modern doctrine of municipal law as a complex branch of Russian law, which is the basic scientific basis for the development of local self-government in Russia. The methodological basis of the research methodology was the dialectical method, analysis and synthesis, formal-legal, comparative-legal, historical-legal, and predictive methods, as well as the modeling method.

**Keywords:** unified system of public authority, local self-government, the highest official of the subject of the Russian Federation, responsibility, head of municipal formation, head of local administration, public legal responsibility, legal technique

**Citation:** Kozhevnikov, O. A. (2023). Normative regulation of local government officials' responsibility in the Russian unified system of public authority. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, 9(3), 89–109. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2023-9-3-89-109>

Submitted Aug. 14, 2023; Reviewed Aug. 29, 2023; Accepted Sept. 1, 2023

## Введение

Тенденции реализации конституционных изменений 2020 г. в отношении структурных единиц единой системы публичной власти уже в настоящее время позволяют говорить о том, что органы местного самоуправления, являясь неотъемлемой частью системы публичной власти, всё больше встраиваются в единый механизм государственного управления. При этом уже практически никто не вспоминает о конституционных нормах о самостоятельности институтов местного самоуправления и невхождение их в систему государственной власти. В рамках реализации конституционных основ единой системы публичной власти российский законодатель в 2020 г. внедрил в правовую нишу положения Федерального закона от 8.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном

Совете Российской Федерации», определив дефиницию «единая система публичной власти». Ее частью являются органы местного самоуправления, которые в совокупности с органами государственной власти призваны осуществлять согласованное функционирование и установленное законодательством РФ организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие с представителями государственной власти, в т. ч. и по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти.

В 2021 г. в системе российского законодательства появился Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который внедрил органы местного самоуправления, действующие на территории субъекта РФ, в единую систему публичной власти в субъекте РФ. Примечательно, что при наличии еще пока действующих положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно ст. 6 этого нормативного акта, определяющего полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления, упомянутый № 414-ФЗ (ред. от 24.07.2023) в своем содержании установил также ст. 6, нормы которой устанавливают пределы и формы участия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ, в решении задач местного самоуправления. Причем теперь именно нормы этого правового акта имеют юридический приоритет над положениями № 131-ФЗ от 06.10.2003, что является еще одним доказательством постепенной настойчивости «федерального центра» в формировании единой вертикали власти, снижения уровня самостоятельности институтов местного самоуправления в противовес к повышению степени управляемости со стороны федеральных и региональных органов государственной власти.

### **Нормативно-правовая основа ответственности должных лиц местного самоуправления**

Несомненным постулатом построения любой системы управления является установление оснований, форм и порядка применения институтов ответственности в рамках этой системы. Выступая с посланием Федеральному собранию еще в 2012 г., президент РФ В. В. Путин отметил, что

«ответственность за страну формируется не лозунгами и призывами, а когда люди видят, что власть прозрачна, доступна и сама „вкалывает“ во имя страны, города, региона, поселка и каждого гражданина, учитывает общественное мнение. Власть не должна быть изолированной кастой. Только в этом случае создается прочная моральная основа для созидания, для утверждения порядка и свободы, нравственности и гражданской солидарности, правды и справедливости, для национально ориентированного сознания» [Послание Президента РФ ... 12.12.2012].

Построение единой системы публичной власти также включает в себя формирование обновленных правовых основ и механизмов ответственности органов и должностных лиц публичной власти. Однако такие формы и механизмы должны соответствовать сущности и основополагающему предназначению единой системы публичной власти — повышению уровня взаимодействия между субъектами публичной власти для наиболее

эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. В рамках настоящего исследования хотелось бы обратить внимание на некоторые правовые аспекты построения «института» ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в рамках формирующейся нормативной основы единой системы публичной власти. Такая установка связана с некоторыми предпосылками:

В отличие от системы государственной власти дефиниция местного самоуправления в России изначально была императивно связано с категорией «ответственность». Так, ст. 1 № 131-ФЗ, устанавливающая нормативную дефиницию «местное самоуправление» среди обязательных признаков, называет в том числе «самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения». На неотъемлемую связь местного самоуправления с ответственностью неоднократно в своих решениях указывал и Конституционный суд РФ, в частности, в своем Определении от 16.01.2018 № 12-О:

«Конституция Российской Федерации предполагает достаточно широкую самостоятельность местного самоуправления по реализации возложенных на него публичных функций и задач, связанных, прежде всего, с обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, и вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность определяет степень ответственности местного самоуправления, призванного осуществлять свои полномочия на основе верховенства права и прямого действия Конституции РФ, признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения общих интересов местного сообщества в целом.

Базовый для местного самоуправления в РФ нормативный акт — Федеральный закон № 131-ФЗ до недавнего времени устанавливал исчерпывающий перечень и основания для применения к органам и должностным лицам местного самоуправления варианты публично-правовой или так называемой муниципально-правовой ответственности. Для этого нормы об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления были выделены в отдельную главу 10 — «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью», которая в течении всего периода действия норм закона довольно успешно применялась и неоднократно была предметом рассмотрения Конституционным судом РФ [Постановление КС РФ, 1997, № 14-П; Определение КС РФ, 2008, № 285-О-О] (курсив авторский).

Таким образом, до конституционных изменений 2020 г. в российском муниципальном праве присутствовало концентрированное нормативное закрепление института муниципально-правовой (публично-правовой) ответственности органов и должностных лиц и обширная судебная практика ее применения.

За весь период новейшей истории России, начиная с 1991 г., вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления были предметом многочисленных научных исследований, выразившихся как в диссертационных работах, так и научных статьях и комментариях [Шугрина, 2000; Долгополова, 2005; Авилов, 2011; Устинова, 2014; Шугрина, 2019]. Вместе с тем обновленные после изменения в 2020 г. текста Конституции РФ основания и механизмы применения публично-правовой ответственности к органам и должностным лицам местного самоуправления еще не стали предметом

пристального изучения и уж тем более сложившейся правоприменительной практики. Хотя отдельные исследования и затрагивают обозначенную нами тематику [Жолесников, 2022; Пархоменко, 2022].

Представляется, что даже указанные предпосылки позволяют нам более пристально взглянуть на новеллы применения институтов публично-правовой (муниципально-правовой) ответственности в отношении органов и должностных лиц в рамках формируемой федеральными властями единой системы публичной власти.

Первое, что очевидно «бросается в глаза» при анализе существующих на данный момент базовых правовых актов о единой системе публичной власти (Конституции РФ, федеральных законов № 394-ФЗ и № 414-ФЗ), это выход правового регулирования институтов публично-правовой ответственности глав муниципальных образований и глав местных администраций муниципалитетов за пределы базового для местного самоуправления закона № 131-ФЗ. В частности, ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ наделяет правом высшее должностное лицо субъекта РФ вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта РФ, а также отрешать от должности главу муниципального образования, главу местной администрации в случае, если в течение месяца со дня вынесения им вышеназванных решений те же должностные лица местного самоуправления не приняли в пределах своих полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения им предупреждения, объявления выговора.

В то же время среди оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования (ст. 36 № 131-ФЗ) и главы местной администрации (ст. 37 № 131-ФЗ), указанных в Федеральном законе № 414-ФЗ, нет. Возникает очевидная коллизия между названными федеральными законами, не спасает ситуацию и положения норм ст. 6 Федерального закона № 414-ФЗ, поскольку при внимательном прочтении текста этой нормы трудно согласиться с приоритетами данного нормативного акта над положениями федерального закона № 131-ФЗ. Во-первых, приоритет федерального закона № 414-ФЗ устанавливается только в части участия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ, в решении задач местного самоуправления. Основное предназначение органов местного самоуправления — решение вопросов местного значения, на что указывают и положения Конституции РФ, и федерального закона № 131-ФЗ. Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями возможно и допустимо, но от этого они не становятся задачами местного самоуправления, поскольку в данном случае органы местного самоуправления выполняют «работу и функции» государственной власти, которая практически самостоятельно (об этом будет сказано ниже) решило, что у органов местного самоуправления «получится лучше» осуществлять государственные полномочия, чем у органов государственной власти и облекло это решение либо в федеральный закон, либо в закон субъекта РФ. Во-вторых, часть 2 ст. 6 Федерального закона № 414-ФЗ

перечисляет полномочия органов государственной власти субъекта РФ применительно к возложенной на них обязанности по содействию развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта РФ. Вряд ли установленные ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ перечисленные выше полномочия высшего должностного лица субъекта РФ по применению форм публично-правовой ответственности в отношении главы муниципального образования, главы местной администрации можно отнести к содействию развития местного самоуправления, скорее наоборот, его «разрушению», т. к. ответственность наступает не за решение вопросов местного значения, а за переданные органам местного самоуправления государственные полномочия, решение которых входит в обязанность прежде всего уполномоченных органов государственной власти. В этой связи возникает вполне резонный вопрос, а какой из действующих правовых актов имеет большую юридическую силу — Федеральный закон № 131-ФЗ или № 414-ФЗ?

Второе наблюдение: применение законодателем «юридических категорий и конструкций» другой отрасли права, не совместимых с традиционными подходами в муниципальном праве. Глава муниципального образования является высшим выборным должностным лицом муниципального образования, наделенным уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2 и 35 № 131-ФЗ). Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Во втором случае он является муниципальным служащим и в соответствии с Федеральным законом от 2.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя. В отношении главы местной администрации таким представителем нанимателя является глава муниципального образования.

Не вызывает никаких сомнений тот факт, что предупреждение и строгий выговор традиционно в российском праве рассматриваются как категории трудового и служебного права, представляющие собой виды дисциплинарной ответственности за совершение работником или государственным (муниципальным) служащим трудового или служебного проступка. Данные виды ответственности с соблюдением определенных законодательством процедур применяются к лицам, совершившим вышеназванные проступки их работодателями или уполномоченными представителями. Однако, как было отмечено ранее, высшее должностное лицо субъекта РФ не является ни работодателем, ни уполномоченным от его имени лицом по отношению к главе муниципального образования или главе местной администрации. Таким образом, совершенно очевидно, что дефиниции трудового и служебного права, введенные Федеральным законом № 414-ФЗ в правовую нишу публично-правовой ответственности главы муниципального образования или главы местной администрации, нарушают общепризнанные правила юридической техники составления текста нормативного акта, способствуют снижению уровня четко-

сти и ясности формулировок. Это в свою очередь ведет к неопределенности и возможной противоречивости правоприменительной практики.

Вместе с тем принцип определенности правовой нормы является одним из базовых, фундаментальных критериев оценки любого нормативного акта и его правоприменения [Власенко, 2006, 2013; Пржиленский, 2021], в т. ч. и с точки зрения его конституционности. Например, еще в 2008 г. в своем Постановлении от 14.04.2008 № 7-П Конституционный Суд РФ указал, что

«из конституционных принципов правового государства, справедливости и равенства всех перед законом и судом вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования».

Таким образом, Конституционный Суд РФ в данном решении особо подчеркнул взаимосвязь определенности правовой нормы с ее согласованностью с действующим на момент ее принятия нормативным регулированием, что, как говорилось ранее, весьма сомнительно в отношении соответствующих положений ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ. Принцип определенности правовой нормы играет одну из решающих ролей в определении полномочий и в целом компетенции органов власти. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 6.04.2004 № 7-П в оценке делегированных Правительству РФ полномочий четко указано, что такое делегирование должно соответствовать принципу определенности. Иное, как подчеркивает Конституционный суд РФ, «означало бы, что законодатель вправе передать Правительству Российской Федерации неопределенные по объему полномочия, а Правительство Российской Федерации — реализовать их произвольным образом». В этой связи полагаем, что положения ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ нуждаются в серьезном уточнении, прежде всего с точки зрения «понятийного аппарата», чтобы не происходило очевидное смешение норм публично-правовой ответственности и аналогичных по лингвистическому выражению норм трудового и служебного права.

Третий момент, о котором следует сказать: ст. 70 Федерального закона № 131-ФЗ императивно определяет, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами. Поскольку полномочия высшего должностного лица по вынесению предупреждения и выговора, отрешению главы муниципального образования, главы местной администрации, предусмотренные ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ, не нашли своего «аналогичного» выражения в положениях главы 10 Федерального закона № 131-ФЗ, то возникает закономерный вопрос: к какому виду ответственности отнести названные положения ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ? Напрашивается ответ — к ответственности перед государством, тем более, что оценка конституционности института отрешения главы муниципального образования, главы местной администрации от должности была уже предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ [Определение КС РФ, 2013, № 1219-О], и суд не нашел какого-либо противоречия конституционным нормам. Но поскольку, как было отмечено, вынесение предупрежде-

ния и строгого выговора упомянутым должностным лицам муниципальных образований имеет признаки отраслевой неопределенности, перечень оснований для отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации исчерпывающим образом установлен положениями ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ, а сама ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством нашла свое нормативное выражение в ст. 72 этого же закона и напрямую связано с наличием судебного решения, подтверждающего совершения главой муниципального образования или главой местной администрации соответствующего противоправного деяния, то отнести нормы об ответственности этих же лиц, предусмотренные в ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ к ответственности перед государством пока не представляется в полной мере возможным.

Четвертое наблюдение. При установлении полномочия высшего должностного лица субъекта РФ объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта РФ, а также отрешать от должности главу муниципального образования и главу местной администрации, федеральный законодатель не определил должным образом процедуру реализации данного полномочия. В частности, нормы ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ совершенно очевидно содержат в себе неопределенное усмотрение — «за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей... или не были приняты в пределах своих полномочий меры по устранению причин». Синонимичные положения ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ проверяются судебными инстанциями прежде, чем высшее должностное лицо субъекта РФ может воспользоваться своим правом на привлечение к ответственности главы муниципального образования или главы местной администрации. При этом присутствует значительное число разъяснений Верховного суда РФ нижестоящим судебным инстанциям о критериях оценки вышеуказанных категорий.

В отношении же упомянутых положений ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ судебные инстанции отсутствуют, а каких-либо разъяснений и нормативных положений, устанавливающих «границы усмотрения» для высшего должностного лица субъекта РФ в настоящее время отсутствуют. Не устанавливаются и какие-либо ограничения усмотрения и в издаваемых на уровне субъектов РФ правовых актах, регламентирующих вынесения руководителями субъектов РФ предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования, главе местной администрации, отрешения их от должности [Постановление Главы Тамбовской области..., 2023, № 31; Указ губернатора Пермского края, 2023, № 47]. В этой связи опять необходимо обратиться к практике Конституционного суда РФ, который неоднократно обращал внимание, что, устанавливая какую либо ответственность, законодатель должен максимально четко определить описание как самого противоправного деяния, так и его последствий, чтобы любое лицо, исходя из текста соответствующей нормы, а в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, мог предвидеть негативные последствия своих действий

(бездействия). В противном случае подобная неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного его применения, противоречит конституционным принципам равенства и справедливости [Постановления КС РФ, 2003, № 3-П, 2013, № 1-П, 2013, № 4-П, 2019, № 5-П, 2021, № 10-П, 2021, № 17-П, 2022, № 19-П, 2022, № 45-П].

Пятое наблюдение. Применение ответственности к главам муниципальных образований или главам местных администраций в порядке ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ возможно при наличии неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Институт наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями давно известен российскому праву и имеет безусловно конституционно-правовую основу (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). Присутствуют в юридической науке и многочисленные исследования вышеназванного института и механизмов его реализации в муниципальном праве [Кузнецов, 2011; Зейнутдинов, 2013; Шугрина, 2016]. Законодательно механизм реализации ч. 2 ст. 132 Конституции установлен в главе 4 Федерального закона № 131-ФЗ. Среди множества характеристик и признаков, нормативно-закрепленных в данной главе в рамках нашего исследования особо хотелось подчеркнуть следующие:

1. На передачу государственных полномочий органам местного самоуправления согласия последний не требуется.
2. Органы местного самоуправления не вправе отказаться от исполнения наделенных федеральным законом или законом субъектов РФ государственных полномочий. Единственный вариант выражения «несогласия» — это возможность обжалования упомянутых законов в суде.
3. Передаче подлежат только отдельные государственные полномочия, а не вопросы местного значения, т. е. те вопросы, которые в соответствии с Конституцией РФ и иными нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровня обязаны решать органы государственной власти. Именно для реализации государственных полномочий существует и создается государственный аппарат, наделяемый полномочиями, финансированием, материально-технической, кадровой и иной базой. В идеальном случае наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями возможно только при достижении реального преимущества в реализации названных полномочий на уровне органов местного самоуправления по отношению к ситуации, когда эти полномочия остаются в зоне ответственности органов государственной власти.
4. Недостаток материальных и финансовых средств, переданных органам местного самоуправления для реализации государственных средств, не является основанием для отказа в исполнении этих полномочий или их ненадлежащего исполнения.
5. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ осуществляется федеральными законами и законами субъек-

тов РФ, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ — законами субъектов РФ. При этом одним из обязательных элементов текста названных законов является определение порядка осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль. Указанные контролирующие органы в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения как органами местного самоуправления, так и должностными лицами местного самоуправления.

Совокупность названных положений позволяет сделать вывод о том, что институт наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления является весьма «специфической» формой взаимодействия в рамках построения единой системы публичной власти. С одной стороны, в отсутствие прав на отказ в осуществлении переданных полномочий органы местного самоуправления фактически «принудительно» выполняют «чужеродную» им функцию органов государственной власти, с другой стороны, такое «псевдопартнерство» сопровождается полным контролем со стороны уполномоченных законом органов государственной власти с предоставлением права выносить обязательные для исполнения органами местного самоуправления и их должностными лицами предписания, а теперь еще и в соответствии с положениями ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ и мерами публично-правовой ответственности, вплоть до отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. Представляется, что данный подход ну никоим образом не соответствует положению ч. 2 ст. 6 названного закона об обязанности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ, содействовать развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта РФ. Обеспечение реализации переданных органам местного самоуправления не является подлинно местным самоуправлением в смысле его нормативного определения, данного в ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ. Указанная функция является вариантом помощи — «протягивания руки» органам государственной власти в рамках реализации возложенных на них полномочий в рамках той цели, для которой создается в России единая система публичной власти. На деле такая форма взаимодействия может обернуться «жесткими» юридическими последствиями для самих же органов местного самоуправления. Поистине, как в известном изречении Н. Талеба: «Одни благодарят вас за то, что вы им дали, другие винят вас за то, что вы им не дали» [Талеб, 2022].

Наконец, шестое наблюдение. В ранее упоминаемом Определении Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 № 12-О относительно процедуры досрочного прекращения полномочий (отрешения от должности) высшего должностного лица публично-территориального образования, высший федеральный орган конституционного контроля подчеркнул, что процедура отрешения от должности главы муниципального образования,

как это вытекает из Постановления Конституционного Суда РФ от 4.04.2002 № 8-П, реализуется на основе взаимосвязанных нормативных и правоприменительных решений: законодательного определения оснований применения данной меры ответственности, установления в судебном порядке наличия таких оснований в конкретном деле и решения уполномоченного органа об отрешении от должности соответствующего лица как завершающего акта процедуры в целом.

### **Современные проблемы ответственности должностных лиц местного самоуправления в рамках единой публичной власти**

В отличие от установленных в ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ процедуры отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, положения ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ указанную взаимосвязь «разрушают» путем выведения из нее судебного порядка неисполнения названными должностными лицами возложенных на них законом о наделении государственными полномочиями органов местного самоуправления обязанностей. Представляется, что данный подход федерального законодателя не в полной мере соответствует положениям ст. 49 Конституции РФ: любое лицо считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу решением суда. Установлением внесудебного порядка вынесения высшим должностным лицом субъекта РФ предупреждения — строго выговора, акта об отрешении от должности главы муниципального образования, главы местной администрации — существенным образом «нивелируют» положения ст. 45 Конституции РФ о наличии гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ, в нашем случае — права на местное самоуправление, которое осуществляется не только гражданами РФ, но и уполномоченными органами местного самоуправления. Более того, появление положений ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ относительно ответственности должностных лиц местного самоуправления подняло очевидный вопрос о соотношении и значимости указанных норм с положениями ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, называющего в качестве одного из оснований удаления в отставку главы муниципального образования представительным органом этого же муниципалитета

«неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации».

При этом ч. 5 этой же статьи императивно устанавливает «блокирующую» роль высшего должностного лица в принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципалитета в отставку, если она связана с вопросом, касающимся обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ. Такое решение может быть принято только при согласии высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Ранее действовавшая в РФ

Европейская хартия местного самоуправления рассматривала местное самоуправление не только как один из институтов народовластия, но и как основа демократического строя, поскольку право граждан участвовать в управлении государственными делами «наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне».

В силу ст. 130 (ч. 2) Конституции РФ и корреспондирующих положений Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (часть 1 статьи 2, части 1 и 2 статьи 34, статья 35), представительный орган местного самоуправления выполняет особую роль в механизме муниципальной власти, что выражается в выявлении и согласованном выражении через указанный орган волеизъявления местного сообщества, осуществление представительным органом местного самоуправления возложенных на него действующим законодательством нормотворческой, контрольной и иных публичных функций от имени и в интересах населения муниципального образования. Особый характер и значение представительного органа муниципального образования неоднократно подчеркивалось и Конституционным судом РФ в своих решениях. Так, в Постановлении Конституционного суда РФ от 26.06.2014 № 19-П отмечается, что

«место выборного (представительного) органа муниципального образования в организационном механизме муниципальной власти предопределяет обязательность наличия такого органа в структуре органов местного самоуправления, а также его конституционно-правовое предназначение, связанное с выявлением и согласованным выражением волеизъявления местного сообщества, осуществлением возложенных на него действующим законодательством нормотворческой, контрольной и иных публичных функций от имени и в интересах населения муниципального образования».

Однако при наличии в Федеральном законе № 131-ФЗ демократических процедур удаления представительным органом муниципального образования главы этого же муниципалитета с «блокирующим» участие высшего должностного лица субъекта РФ, федеральный законодатель, конструируя нормативные основы единой системы публичной власти, не посчитал такую форму взаимодействия высшего должностного лица субъекта РФ и представительного органа муниципального образования «демократичной и оптимальной» формой взаимодействия при применении публично-правовой (муниципально-правовой) ответственности к высшему должностному лицу муниципального образования, обозначив нормативно более легкий, без участия каких либо органов местного самоуправления путь юридического воздействия на главу муниципального образования и главу местной администрации. А ведь ч. 3 ст. 132 Конституции РФ императивно устанавливает, что органы, входящие в единую систему публичной власти в РФ, призваны осуществлять именно взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Получается ни взаимодействия, ни учета интересов населения при принятии властных решений. При привлечении должностных лиц местного самоуправления федеральный законодатель не видит необходимости и ему достаточно наделение высшего должностного лица субъекта РФ правом «качать», а не помогать местному самоуправлению и не принимать на себя ответственность за реализацию на вверенной территории субъекта РФ государственных полномочий.

## Заключение

Подводя итоги настоящего исследования, хотелось бы особо подчеркнуть, что они не направлены против очевидной и даже в некоторой степени необходимой тенденции формирования и развития единой системы публичной власти. Наша задача состоит в другом, а именно: обозначить наиболее дискуссионные аспекты формирования нормативной основы единой системы публичной власти на примере отдельных положений уже вступивших в силу законов, раскрывающих основания и механизмы заявленной системы. Единая система публичной власти должна строиться на повышение уровня взаимодействия и доверия ее структурных единиц во благо повышения уровня жизни граждан на соответствующей территории. Местное самоуправление и его субъекты органы местного самоуправления на уровне конституционного закрепления призваны решать вопросы местного значения — вопросы непосредственного жизнеобеспечения граждан и территории их проживания.

В этой связи устанавливаемые в рамках единой системы публичной власти нормы, на наш взгляд, должны способствовать и развивать данную функцию местного самоуправления. Пока же следует констатировать тот факт, что далеко не все положения федерального законодательства о единой системе публичной власти направлены на реализацию данной функции; они скорее устанавливают препятствия для ее реализации. Может быть, это и стало одним из камней преткновения в бурной негативной реакции муниципального сообщества и экспертов на положения находящегося на рассмотрении в Государственной Думе РФ законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который по идее его разработчиков должен был завершить «триаду» федеральных законов, направленных на реализацию конституционных положений о единой системе публичной власти.

## Список источников

- Авилов В. В. 2011. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород. 23 с.
- Власенко Н. А. 2006. Неопределенность в праве: понятие и пути исследования // Российское правосудие. № 7.
- Власенко Н. А. 2013. Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журнал российского права. № 2. С. 32–44.
- Долгополова М. С. 2005. Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень. 22 с.
- Зейнутдинов М. Н. 2013. Формы и порядок прекращения органами местного самоуправления переданных государственных полномочий // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. № 4.
- Колесников А. В. 2022. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов. 589 с.
- Кузнецов С. П. 2011. Правовые аспекты передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. С. 117–124.

- Об утверждении Порядка вынесения предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования (главе местной администрации) Тамбовской области, отрешения его от должности Главой Тамбовской области. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6800202303030005?index=2> (дата обращения 05.08.2023).
- Определение Конституционного Суда РФ от 15.04.2008 № 285-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ковалева Андрея Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 6 части 6 статьи 36 и пунктом 5 части 10 статьи 40 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“». URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-15042008-n-285-o-o-ob/> (дата обращения 04.08.2023).
- Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 № 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_290229/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_290229/) (дата обращения 05.08.2023).
- Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2013 № 1219-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мигули Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 74 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/70452692/> (дата обращения 05.08.2023).
- Пархоменко Н. Е. 2022 Ответственность глав муниципальных образований перед государством за нарушение антикоррупционного законодательства // Научные достижения в XXI веке: модернизация, инновации, прогресс: сборник научных трудов по материалам VI Международной научно-практической конференции (Анапа, 1 августа). Анапа: Научно-исследовательский центр экономических и социальных процессов в Южном Федеральном округе. С. 27–34.
- Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_138990](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138990) (дата обращения: 12.12.2012).
- Постановление Главы Тамбовской области от 02.03.2023 № 31 «Об утверждении Порядка вынесения предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования (главе местной администрации) Тамбовской области, отрешения его от должности Главой Тамбовской области» // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/406470493/> (дата обращения: 05.08.2023).
- Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2004 № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года N 538 „О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов“ в связи с жалобой международной общественной организации „Ассоциация морских лоцманов России“ и автономной некоммерческой организации „Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга“». URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-06042004-n/> (дата обращения 05.08.2023).
- Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2021 № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 14.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина В. А. Вострикова» //

- СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_381628/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_381628/) (дата обращения: 05.08.2023).
- Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.2021 № 17-П «По делу о проверке конституционности статьи 1.5, части 1 статьи 2.1, части 1 статьи 15.6, пункта 1 части 1, части 3 статьи 28.1 и примечания к этой статье Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки Н. Н. Корецкой» // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_383954/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_383954/) (дата обращения: 05.08.2023).
- 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» // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_142234/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142234/) (дата обращения: 04.08.2023).
- Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона „О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан“ в связи с жалобами ряда граждан» // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_56788/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56788/) (дата обращения: 05.08.2023).
- Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 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“» // СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72420/> (дата обращения: 04.08.2023).
- Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью „Маслянский хлебоприемный пункт“» // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140993/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140993/) (дата обращения: 04.08.2023).
- Постановление Конституционного Суда РФ от 17.05.2022 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки О. А. Мельниковой» // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_417190/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_417190/) (дата обращения: 05.08.2023).
- Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.2019 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 2.6.1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А. И. Думилина и А. Б. Шарова» // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_316228/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_316228/) (дата обращения: 04.08.2023).
- Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2003 № 3-П «По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений,

- а также пунктов 1–8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года „Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов“ в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан» // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_41474/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41474/), (дата обращения: 04.08.2023).
- Постановление Конституционного Суда РФ от 20.10.2022 № 45-П «По делу о проверке конституционности статьи 15.33.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами гражданки И. И. Пантелеевой» // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_429633/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_429633/) (дата обращения: 06.08.2023).
- 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» // СПС «КонсультантПлюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164817/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164817/) (дата обращения 06.08.2023).
- Пржиленский В. И. 2021. Правовая неопределенность в контексте трансформации основ уголовного судопроизводства // *Lex russica*. Том 74. № 6. С. 127–137.
- Талев Н. Н. 2022. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. 2-е изд., дополненное. М.: КоЛибри. 736 с.
- Указ губернатора Пермского края от 10.05.2023 № 47 «Об утверждении Порядка вынесения губернатором Пермского края предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования, главе местной администрации, отрешения их от должности». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5900202305100001?index=3> (дата обращения 05.08.2023).
- Устинова О. Ю. 2014. Ответственность главы муниципального образования в Российской Федерации // *Известия Оренбургского государственного аграрного университета*. № 4. С. 248–250.
- Шугрина Е. С. 2000. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления // *Российский юридический журнал*. № 1. С. 108–122.
- Шугрина Е. С. 2016. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий // *Конституционное и муниципальное право*. № 11. С. 71–75
- Шугрина Е. С. 2019. Особенности судебной практики по вопросам отрешения главы муниципального образования от должности // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. № 1. С. 43–48.

## References

- Avilov, V. V. (2011). *Constitutional and legal responsibility of local self-government bodies and officials* [Dissertation abstract]. [In Russian]
- Vlasenko, N. A. (2006). *Uncertainty in law: concept and research approaches. Rossiyskoye pravosudie*, (7). [In Russian]

- Vlasenko, N. A. (2013). Uncertainty in law: nature and forms of expression. *Zhurnal rossiyskogo prava*, (2), 32–44. [In Russian]
- Dolgopolova, M. S. (2005). *Municipal legal responsibility: issues of legal regulation and implementation* [Dissertation abstract]. [In Russian]
- Zeinutdinov, M. N. (2013). Forms and procedures for termination of transferred state authorities by local self-government bodies. *Bulletin of Volgograd State University of Technology*, (4). [In Russian]
- Kolesnikov, A. V. (2022). *Local self-government bodies in the unified system of public authority: organizational and legal aspects* [Doctoral dissertation]. [In Russian]
- Kuznetsov, S. P. (2011). Legal aspects of transferring specific state authorities to local self-government bodies. *Issues of State and Municipal Administration*, (3), 117–124. [In Russian]
- On the Approval of the Procedure for Issuing Warnings, Issuing Reprimands to the Head of a Municipal Entity (Head of Local Administration) of the Tambov Region, and Removing Him from the Position of the Head of the Tambov Region (n.d.). Retrieved August 5, 2023, from <http://publication.pravo.gov.ru/document/6800202303030005?index=2> [In Russian]
- On Refusing to Accept for Consideration the Complaint of the Citizen Kovalyov, Andrei Viktorovich Regarding Violation of His Constitutional Rights by Clause 6 of Part 6 of Article 36 and Clause 5 of Part 10 of Article 40 of the RF Federal Law “On the General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation”, Ruling of the RF Constitutional Court, No. 285-O-O (2008). Retrieved August 4, 2023, from <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-15042008-n-285-o-o-ob/> [In Russian]
- Upon the Request of the Governor of Zabaykalsky Krai for Constitutional Review of Provisions of the Parts 1 and 2 of the Article 74 of the RF Federal Law “On the General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation,” Ruling of the RF Constitutional Court, No. 12-O (2018). Retrieved August 5, 2023, from [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_290229/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_290229/) [In Russian]
- On Refusing to Accept for Consideration the Complaint of Citizen Miguli, Alexander Anatolievich Regarding Violation of His Constitutional Rights by Clause 2 of Part 1 of Article 74 of the RF Federal Law “On the General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation”, Ruling of the RF Constitutional Court, No. 1219-O (2013). Retrieved August 5, 2023, from <https://base.garant.ru/70452692/> [In Russian]
- Parkhomenko, N. E. (2022). Responsibility of heads of municipal entities to the state for violation of anti-corruption legislation. *Proceedings of the 6th International Scientific and Practical Conference “Scientific Achievements in the 21st Century: Modernization, Innovation, Progress”* (pp. 27–34). [In Russian]
- Message from the President of the Russian Federation V.V. Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation on December 12, 2012 (2012). Retrieved December 12, 2012, from [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_138990](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138990) [In Russian]
- On the Approval of the Procedure for Issuing Warnings, Issuing Reprimands to the Head of a Municipal Entity (Head of Local Administration) of the Tambov Region, and Removing Him from the Position of the Head of Tambov Region, Decree of the Head of Tambov Re-

- gion, No. 31 (2023). Retrieved August 5, 2023, from <https://base.garant.ru/406470493/> [In Russian]
- On the Case of Constitutional Review of the Provisions of Paragraph 2 of Article 87 of the RF Code of Maritime Trade and the RF Government Resolution of July 17, 2001 No. 538 “On the Activities of Non-Governmental Organizations for Pilotage of Vessels” in Connection with the Complaint of the International Public Organization “Association of Maritime Pilots of Russia” and the Autonomous NPO “Society of Maritime Pilots of St. Petersburg,” RF Constitutional Court Resolution, No. 7-П (2004). Retrieved August 5, 2023, from <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-06042004-n/> [In Russian]
- On the Case of Constitutional Review of Part 4 of Article 14.13 of the RF Code on Administrative Offenses in Connection with the Complaint of the Citizen V. A. Vostrikov, RF Constitutional Court Resolution, No. 10-П (2021). Retrieved August 5, 2023, from [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_381628/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_381628/) [In Russian]
- On the Case of Constitutional Review of Article 1.5, Part 1 of Article 2.1, Part 1 of Article 15.6, Clause 1 of Part 1, Part 3 of Article 28.1, and the Note to this Article of the RF Code of the Russian Federation on Administrative Offenses in Connection with the Complaint of the Citizen N. N. Koretskaya, RF Constitutional Court Resolution, No. 17-П (2021). Retrieved August 5, 2023, from [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_383954/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_383954/) [In Russian]
- On the Case of Constitutional Review of the RF Federal Law “On Amending the RF Code on Administrative Offenses” and the RF Federal Law “On Assemblies, Rallies, Demonstrations, Marches, and Picketing” in Connection with the Request of a Group of Deputies of the State Duma and the Complaint of the Citizen E. V. Savenko, RF Constitutional Court Resolution, No. 4-П (2013). Retrieved August 4, 2023, from [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_142234/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142234/) [In Russian]
- On the Case of Constitutional Review of the Second Paragraph of Article 1 of the RF Federal Law “On Gardening, Horticulture, and Non-Commercial Garden Associations of Citizens” in Connection with Complaints from Several Citizens, RF Constitutional Court Resolution, No. 7-П (2008). Retrieved August 5, 2023, from: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_56788/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56788/) [In Russian]
- On the Case of Constitutional Review of Paragraph 3 of Article 49 of the RF Federal Law of August 28, 1995 “On the General Principles of Local Self-Government in the RF,” RF Constitutional Court Resolution, No. 14-П (1997). Retrieved August 4, 2023, from <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72420/> [In Russian]
- On the Case of Constitutional Review of Part 5 of Article 19.8 of the RF Code on Administrative Offenses in Connection with a Complaint from the Limited Liability Company “Maslyansky Grain Receiving Point,” RF Constitutional Court Resolution, No. 1-П (2013). Retrieved August 4, 2023, from: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140993/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140993/) [In Russian]
- On the Case of Constitutional Review of Part 1 of Article 4.5 of the RF Code on Administrative Offenses in Connection with the Complaint of the Citizen O. A. Melnikova, RF Constitutional Court Resolution, No. 19-П (2022). Retrieved August 5, 2023, from [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_417190/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_417190/) [In Russian]

- On the Case of Constitutional Review of Article 2.6.1 and Parts 1, 2, 3, and 6 of Article 12.21.1 of the RF Code on Administrative Offenses in Connection with the Request of the Kostroma Regional Court and the Complaints of the Citizens A. I. Dumilin and A. B. Sharov, RF Constitutional Court Resolution, No. 5-II (2019). Retrieved August 4, 2023, from: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_316228/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_316228/) [In Russian]
- On the Case of Constitutional Review of Provisions of the RF Criminal Code Regulating Legal Consequences of Conviction of an Individual, Recidivism, and Repeat Offenses, as well as Paragraphs 1–8 of the State Duma Resolution of May 26, 2000 “On Declaring Amnesty on the Occasion of the 55th Anniversary of Victory in the Great Patriotic War of 1941–1945,” in Connection with the Request of the Ostankino Intermunicipal (District) Court of Moscow and Complaints from Several Citizens, RF Constitutional Court Resolution, No. 3-II (2003). Retrieved August 4, 2023, from [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_41474/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41474/), [In Russian]
- On the Case of Constitutional Review of Article 15.33.2 of the RF Code on Administrative Offenses in Connection with the Complaints of the Citizen I. I. Panteleeva, RF Constitutional Court Resolution, No. 45-II (2022). Retrieved August 6, 2023, from [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_429633/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_429633/) [In Russian]
- On the Case of Constitutional Review of Part 18 of Article 35 of the RF Federal Law “On the General Principles of Local Self-Government in the RF,” Clause 4 of Article 10 and Clause 2 of Article 77 of the RF Federal Law “On the Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in Referendums of the RF Citizens,” and Clause 3 of Article 7 of the Law of Ivanovo Region “On Municipal Elections” in Connection with the Complaint of the Citizens A. V. Yerin and P. V. Lebedev, RF Constitutional Court Resolution, No. 19-II (2014). Retrieved August 6, 2023, from: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164817/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164817/) [In Russian]
- Przhilensky, V. I. 2021. Legal uncertainty in the context of transforming the foundations of criminal proceedings. *Lex russica*, 74(6), 127–137. [In Russian]
- Taleb, N. N. (2022). *Black Swan. Under the sign of unpredictability* (2nd ed.). KoLibri. [In Russian]
- On Approving the Procedure for Issuing Warnings by the Governor of the Permsky Krai, Issuing Reprimands to the Head of a Municipal Entity, Head of Local Administration, and Dismissing Them from Office, Perm Krai Governor Decree, No. 47 (2023). Retrieved August 5, 2023, from <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5900202305100001?index=3> [In Russian]
- Ustinova, O. Yu. (2014). Responsibility of the head of a municipal entity in the Russian Federation. *Izvestiya Orenburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, (4), 248–250. [In Russian]
- Shugrina, E. S. (2000). Responsibility of local self-government bodies and officials. *Russian Juridical Journal*, (1), 108–122. [In Russian]
- Shugrina, E. S. (2016). Who exercises powers on local matters, or again on the redistribution of powers. *Constitutional and Municipal Law*, (11), 71–75. [In Russian]
- Shugrina, E. S. (2019). Features of judicial practice on issues of dismissal of the head of a municipal entity from office. *Municipal Property: Economics, Law, Management*, (1), 43–48. [In Russian]

## Информация об авторе

*Олег Александрович Кожевников*, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева, Екатеринбург, Россия; профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия  
jktu1976@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>

## Information about the authors

*Oleg A. Kozhevnikov*, Dr. Sci. (Jur.), Professor of the Department of Constitutional Law, V. F. Yakovlev Ural State Law University, Ekaterinburg, Russia; Professor of the Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia  
jktu1976@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>