

**МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ**
Ереванский филиал Международного института
мониторинга развития демократии, парламентаризма и
соблюдения избирательных прав граждан
государств-участников МПА СНГ

**ДЕМОКРАТИЯ И ВЫБОРЫ.
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ**

**ЕРЕВАН
АЙРАПЕТ
2022**

УДК 342(479.25)
ББК 67.400(5Арм)
А 406

Акопян Л., Согомонян А., Рафаелян В.

А 406 Демократия и выборы. Деятельность органов местного самоуправления в Республике Армения / Л. Акопян, А. Согомонян, В. Рафаелян.- Ер.: Изд.-во “Айрапет”, 2022.- 256 с.

Данная коллективная монография посвящена изучению деятельности органов местного самоуправления в Республике Армения, порядка их формирования, их статуса, а также форм прямой демократии, применяемых в рамках местного самоуправления, раскрытию правовых последствий проведенных в стране реформ в рамках муниципального и избирательного права, а также характеристике органов местного самоуправления как участника гражданских правоотношений, выявлению существующих проблем и разработке путей их преодоления.

Исследование может быть полезно юристам, интересующимся вопросами, связанными с муниципальными правоотношениями, политологам, управленцам разных уровней, а также студентам, аспирантам, преподавателям вузов и другим заинтересованным лицам.

УДК 342(479.25)
ББК 67.400(5Арм)

ISBN 978-9939-887-27-2
© Секретариат Совета МПА СНГ, 2022

Руководитель рабочей группы

Аветисян Ваграм Давидович, д.ю.н., профессор
Директор Ереванского филиала Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и защиты избирательных прав граждан государств-участников Межпарламентской ассамблеи СНГ

Авторы

Акопян Лилия Ареговна, к.юр.н., доцент
доцент кафедры теории права и конституционного права Института права и политики
Российско-Армянского университета,
доцент кафедры юриспруденции Академии государственного управления Республики Армения,
начальник юридического управления Центральной избирательной комиссии Республики Армения

Согомонян Ашхен Манвеловна, к.юр.н.,
преподаватель кафедры гражданского права
Ереванского государственного университета

Рафаелян Ваге Варужанович, к.юр.н.,
ассистент кафедры конституционного права
Ереванского государственного университета,
начальник управления по защите государственных интересов Генеральной прокуратуры РА

Перевод

Аведян Влада Левоновна,
преподаватель русского языка, соискатель
кафедры русского языка и профессиональной коммуникации Российско-Армянского
университета

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
ГЛАВА 1. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	8
1.1 ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СОВЕТ (ПРАВОВОЙ СТАТУС, СТРУКТУРА, ПОЛНОМОЧИЯ И ПРАВОВЫЕ АКТЫ).....	8
1.2 ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ГЛАВА МУНИЦИПАЛИТЕТА _n (ПРАВОВОЙ СТАТУС, ПОЛНОМОЧИЯ И ПРАВОВЫЕ АКТЫ)	24
1.3 ОРГАНЫ СОДЕЙСТВИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (РУКОВОДИТЕЛЬ АППАРАТА МУНИЦИПАЛИТЕТА, МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И УЧРЕЖДЕНИЯ).....	41
1.4 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	49
1.5 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С МОЛОДЕЖЬЮ	56
1.6 МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СОВЕТ ЕРЕВАНА И УКРУПНЕННЫХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ (ПРАВОВОЙ СТАТУС, СТРУКТУРА И КОМПЕТЕНЦИЯ).....	62
1.7 ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛИТЕТА ЕРЕВАНА И УКРУПНЕННЫХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ (ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛИТЕТА, АППАРАТА МУНИЦИПАЛИТЕТА И АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНОВ, СТРУКТУРА И КОМПЕТЕНЦИИ)	75
ГЛАВА 2. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РА	87
2.1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ, ПРИМЕНЯЕМЫХ НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РА.....	87

2.2 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В РА: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРИМЕНЯЕМЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ	99
2.3 ОРГАНЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НА МЕСТНЫХ ВЫБОРАХ	121
2.4 ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РА	133
2.5 ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО СОВЕТА ЕРЕВАНА И В УКРУПНЕННЫХ МУНИЦИПАЛИТЕТАХ	150
2.6 ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РА	165
2.7 МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ	174
ГЛАВА 3. МУНИЦИПАЛИТЕТ КАК СУБЪЕКТ ГРАЖДАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ.....	190
3.1 ГРАЖДАНСКАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ МУНИЦИПАЛИТЕТА	190
3.2 ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	202
3.3 ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ	216
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ, ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИНЫХ ДОКУМЕНТОВ.....	235

ВВЕДЕНИЕ

Основной задачей демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан. При этом вопрос эффективного государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эта задача решается наилучшим образом. Объективно существуют проблемы, которые могут быть решены только на общегосударственном уровне с привлечением централизованных средств и ресурсов (обеспечение территориальной целостности и независимости, создание единой правовой базы и др.). Но в то же время реализация многих задач, обеспечение определенного уровня жизни населения осуществляется не в государстве вообще, а в конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан – муниципалитетах. Конституция Республики Армения рассматривает местное самоуправление как одну из основ конституционного строя. В течение 15 лет после принятия Конституции в Республике Армения была внедрена система местного самоуправления и стартовали реформы по децентрализации власти. В этот период было сделано многое: ратифицированы международные договоры, приняты законы и подзаконные акты, разработаны и применены механизмы деятельности органов местного самоуправления и т.д. Однако на пути дальнейшего развития и повышения эффективности местного самоуправления вставали многие преграды, на преодоление которых, помимо иных мер, были осуществлены реформы, направленные на укрупнение муниципалитетов. Процесс был начат в 2010-ых годах, однако одним из крупнейших стал проведенный в 2021 году этап укрупнения, в рамках которого 441 муниципалитетов объединились в 38.

Особую актуальность указанные вопросы приобрели и на фоне прошедшей в 2015 году в Армении конституционной реформы, по итогам которой пересмотрены и переосмыслены многие институты конституционного права. Реформа косну-

лась и местного самоуправления. С учетом итогов конституционной реформы в 2018 году был пересмотрен Закон РА «О местном самоуправлении» и был принят новый Закон РА «О местном референдуме». С учетом вышеупомянутого, очевидно, что множество новшеств, новых институтов и подходов к ранее имеющимся правовым регулированиям требуют глубокого изучения.

Более того, до 2020 года в Республике Армения органы местного самоуправления преимущественно избирались по мажоритарной избирательной системе в рамках прямых выборов (исключения составляли города Ереван, Гюмри, Ванадзор). Однако в 2020 году в Избирательный кодекс были внесены изменения, в рамках которых было закреплено, что в муниципалитетах с численностью избирателей до 4 000 выборы главы муниципалитета и членов муниципального совета проводятся по мажоритарной избирательной системе, в муниципалитетах с численностью более 4 000 избирателей выборы муниципального совета проводятся по пропорциональной избирательной системе, а главы муниципалитетов в этом случае избираются в рамках косвенных выборов самим муниципальным советом из своего состава.

Такие масштабные законодательные преобразования требуют серьезных исследований.

Данное научное исследование посвящено изучению деятельности органов местного самоуправления в Республике Армения, порядка их формирования, их статуса, а также форм прямой демократии, применяемых в рамках местного самоуправления, раскрытию правовых последствий проведенных в стране реформ в рамках муниципального и избирательного права, выявлению проблем и разработке путей их преодоления. Исследование может быть полезно юристам, интересующимся вопросами, связанными с муниципальными правоотношениями, политологам, управленцам разных уровней, а также студентам, аспирантам, преподавателям вузов и другим заинтересованным лицам.

ГЛАВА 1. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СОВЕТ (ПРАВОВОЙ СТАТУС, СТРУКТУРА, ПОЛНОМОЧИЯ И ПРАВОВЫЕ АКТЫ)

Согласно статье 2 Конституции Республики Армения власть в Республике Армения принадлежит народу. Свою власть народ осуществляет через посредстве предусмотренных Конституцией государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Идея организации местного самоуправления - приближение власти к народу. И самым эффективным решением данной задачи является его организация на уровне муниципалитета. Не случайно, что Конституция гарантирует самоуправление как одно из существенных основ демократии (ст. 9 Конституции РА). Это дает возможность демократизировать процесс управления и решать местные вопросы эффективнее, чем в системе централизованного управления, при реализации государственной политики учесть интересы определенного слоя населения, а также совместить права и интересы населения с интересами государства и региона.

Согласно Конституции РА (ст. 181 и 183), местное самоуправление осуществляется жителями муниципалитета *в различных организационных формах. Вместе они выступают как единая система местного самоуправления, посредством которой обеспечивается решение общественных вопросов, имеющих муниципальное значение.*

Правовой статус и полномочия муниципального совета.

Правовой статус муниципального совета, как совокупности прав, обязанностей и полномочий, предопределен "Европейской хартией местного самоуправления" и принятым на ее основе Законом РА "О местном самоуправлении". Согласно ч. 2 ст.

З хартии право на местное самоуправление в основном реализуется через выборные представительные органы, которые могут иметь подотчетные им исполнительные органы.

Согласно ст. 6 настоящего Закона органами местного самоуправления в Республике Армения являются глава муниципалитета и муниципальный совет, которые избираются сроком на 5 лет, порядок выборов органов местного самоуправления устанавливается Избирательным кодексом.

Муниципальный совет является представительным органом и осуществляет полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Армения и настоящим Законом.

Глава муниципалитета является исполнительным органом и осуществляет полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Армения, настоящим Законом и другими Законами.

Основные принципы организации *муниципального совета* закреплены в Конституции Республики Армения и проводятся на основе всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права тайным голосованием (ст. 7).

Что касается порядка организации выборов, то он определяется Избирательным кодексом РА (подробнее см. главу 2 настоящей работы).

Муниципальный совет, как орган местного самоуправления, имеет свой *особый состав*. Избирательный Кодекс РА определяет состав в зависимости от числа населения, имеющего право выбора. Так, согласно статье 104.1 указанного Кодекса, в муниципалитете с числом избирателей до 4 000 выборы в муниципальный совет проводятся по мажоритарной системе. В муниципалитете с числом избирателей более 4 000 выборы в муниципальные советы проводятся по пропорциональной системе.

При выборах главы муниципалитета на территории муниципалитета формируется одномандатный мажоритарный или пропорциональный избирательный округ, от которого избираются пять членов - в муниципалитете, имеющем до 1 000 избирателей, семь членов - в муниципалитете, имеющем от 1

001 до 2 000 избирателей, девять членов - в муниципалитете, имеющем от 2 001 до 4 000 избирателей, пятнадцать членов – в муниципалитете, имеющем от 4 001 до 10 000 избирателей, двадцать один член – в муниципалитете, имеющем от 10 001 до 25 000 избирателей, двадцать семь членов – в муниципалитете, имеющем от 25 001 до 70 000 избирателей, тридцать три члена – в муниципалитете, имеющем от 70 001 до 300 000 избирателей и шестьдесят пять членов – в муниципалитете, имеющем более 300 000 избирателей.

Конституция и Закон не определяют статус муниципально-го совета, однако, очевидно, что последний является высшим органом самоуправления, учитывая как характер и объем надзорных полномочий по отношению к главе муниципалитета, так и выборы глав муниципалитета в рамках косвенных выборов самим муниципальным советом из своего состава, в связи с укрупнением подавляющего большинства муниципалитетов в последние годы. Согласно статье 11 закона РА о «Местном самоуправлении в городе Ереване» изначально в 2009-ом году было определено, что муниципальный совет в Ереване является высшим органом местного самоуправления, который осуществляет контроль за деятельностью мэра. Совет при осуществлении полномочий, отведенных ему Конституцией и законом Республики Армения, независим и действует только в интересах Еревана и от его имени. Одновременно согласно статье 182 Конституции глава муниципалитета несет ответственность перед муниципальным советом.

Муниципальный совет как орган местного самоуправления свой *конституционно-правовой статус* приобретает не позднее следующего дня после окончания полномочий предыдущего Совета. Полномочия муниципального совета находят свое выражение в правомочии Совета, которое включает в себя его полномочия (права и обязанности) и деятельность, которые осуществляются по направлению к сферам, находящимся в его ведении.

Муниципальный совет в решении вопросов местного значения считается наиболее важным и основным среди субъек-

тов, которые занимаются решением вопросов местного значения, такими как неселение муниципалитета, глава муниципалитета, общественные организации и т.д. Поэтому при характеристике его правового статуса, в первую очередь, необходимо опереться на конституционные положения. Конституция РА наделила муниципальный совет широкими полномочиями: согласно части 3 статьи 184 Конституции РА муниципальный совет распоряжается собственностью муниципалитета в порядке, установленном законом; согласно статье 185 по представлению главы муниципалитета утверждает бюджет, контролирует использование бюджета, устанавливает местные налоги и пошлины в пределах установленных законом ставок, принимает правовые акты, подлежащие обязательному исполнению на территории муниципалитета. Исходя из этого конституционного положения, Закон исчерпывающе перечисляет все сферы, которые находятся в безусловном ведении муниципального совета. Эти сферы можно условно разделить на следующие направления:

- а) управление собственностью муниципалитета;
- б) регулирование финансово-бюджетных отношений;
- в) контроль;
- г) сотрудничество с другими структурами;
- д) кадровые вопросы и др.

В контексте управления собственностью муниципалитета полномочия муниципального совета начинаются с его участия в развитии муниципальной собственности. Согласно статье 184 Конституции находящаяся на территории муниципалитета земля, за исключением земли, принадлежащей государству, а также физическим и юридическим лицам, является собственностью муниципалитета. Собственностью муниципалитета может быть движимое и недвижимое имущество, денежные средства. Кроме того, муниципалитет может иметь и другие имущественные права. Согласно закону имущество, не являющееся денежным ресурсом, необходимым для осуществления органами местного самоуправления собственных полномочий, принадлежащее государству, передается муниципалитетам

безвозмездно. При этом собственностью муниципалитета могут быть не только земля, строения и недвижимость, расположенные на ее административной территории, но и находящиеся на территории муниципалитета детские сады, коммунальное хозяйство, другие коммуникации, системы водоснабжения, канализации, орошения, отопления и вывоза мусора. Собственностью муниципалитета могут стать находящиеся на территории муниципалитета специализированные школы, клубы, дома культуры, театры и кинотеатры, музеи, библиотеки, выставки, рынки, медицинские учреждения, учреждения сферы обслуживания, транспортные предприятия, улицы, площади, мосты, многоквартирные дома и нежилые помещения, места общего пользования, кладбища, а также административные здания, учебные, культурные, спортивные здания и сооружения учреждений и организаций, транспортные средства, сети внутриквартального газоснабжения и электроснабжения, водопроводов питьевого и поливного водоснабжения и другое недвижимое и движимое имущество (ст. 78).

Муниципальный совет осуществляет серьезные задачи по предоставлению в пользование или отчуждению имущества, являющегося собственностью муниципалитета. В решении, принятом в связи с этим, муниципальный совет определяет способ, сроки, цель предоставления в пользование имущества или его отчуждения; в случае предоставления в пользование - срок пользования и размер оплаты; при продаже - цену продажи. А при отчуждении земельного участка, являющегося собственностью муниципалитета, в решении муниципального совета указываются местонахождение, код, площадь, назначение, вид участка, эксплуатационное значение земельного участка.

К числу полномочий, осуществляемых в сфере управления муниципальным советом, относится закрепленное законодательством исключительное право – своим решением создавать бюджетные учреждения, коммерческие и некоммерческие организации, полностью принадлежащие муниципалитету, а также коммерческие организации, в которых муниципалитет является долевым собственником.

В сфере экономики деятельность муниципального совета тесно переплетается с вопросами формирования и исполнения бюджета муниципалитета, с осуществляемыми им полномочиями. Муниципальный бюджет является финансовой программой формирования и расходования доходов (поступлений) на год, направленной на реализацию пятилетней программы развития муниципалитета и осуществление полномочий, отведенных законом муниципалитету. Порядок составления и представления муниципальных бюджетов устанавливается бюджетным законодательством Республики Армения. Глава муниципалитета представляет проект бюджета муниципальному совету, отвечает на вопросы членов совета. Члены муниципального совета могут вносить письменные предложения по проекту бюджета. Если предложение члена муниципального совета предполагает новые расходы, то он обязан указать соответствующие источники финансовых средств.

После обсуждений глава муниципалитета может взять время до одной недели - для внесения в представленный проект соответствующих изменений и дополнений. По истечению указанного срока глава муниципалитета созывает заседание муниципального совета и представляет свою позицию по предложенным советом изменениям в бюджете. Проект бюджета с принятыми главой муниципалитета изменениями выносятся на голосование в целом. В случае его непринятия сроки рассмотрения нового проекта бюджета может определить муниципальный совет по согласованию с главой муниципалитета.

В случае неутверждения муниципального бюджета глава муниципалитета может поставить вопрос о досрочном прекращении своих полномочий путем подачи в отставку. Если муниципальный совет в трехдневный срок после получения заявления главы муниципалитета об отставке не примет такого решения простым большинством голосов членов совета, то муниципальный бюджет считается утвержденным с исправлениями, внесенными главой муниципалитета.

В случае вынесения муниципальным советом решения о досрочном прекращении полномочий главы муниципалитета

путем его отставки в связи с утверждением муниципального бюджета соответствующий мэр в установленном законом порядке представляет вопрос в Правительство РА. Если в течение одного месяца после получения заявления мэра Правительство не примет такого решения, то муниципальный бюджет считается утвержденным - с исправлениями, внесенными главой муниципалитета. В случае подачи главы муниципалитета в отставку по требованию Правительства, при досрочном прекращении его полномочий новый глава муниципалитета представляет муниципальному совету проект бюджета в течение двадцати дней. Он рассматривается и утверждается в предусмотренном законом порядке - в течение тридцати дней¹.

После утверждения муниципального бюджета муниципальный совет в установленном законодательством порядке осуществляет контроль за исполнением бюджета. Статья 68 закона уполномочивает муниципальный совет «...проверять любое бюджетное действие, эффективность и качество выполнения работ, требовать отчеты о произведенных расходах». В целях осуществления постоянного и эффективного контроля за исполнением бюджета муниципальные советы могут в установленном порядке привлекать аудиторские службы, оплата которых производится из муниципального бюджета.

В рамках контроля, осуществляемого муниципальным советом за исполнением бюджета муниципалитета, глава муниципалитета обязан один раз в квартал представлять отчеты о ходе исполнения бюджета муниципальному совету в порядке, установленном бюджетным законодательством. Кроме того, до представления муниципальному совету годового отчета об исполнении бюджета глава муниципалитета организует и проводит публичные слушания или обсуждения и предоставляет информацию муниципальному совету о полученных замечаниях

¹ Следует отметить, что в настоящее время Закон РА «О местном самоуправлении» не содержит оснований для прекращения полномочий главы муниципалитета, но остается закрепленным в Законе РА «О бюджетной системе» (ст. 32).

и предложениях.

Глава муниципалитета представляет отчет об исполнении бюджета муниципальному совету до 1 марта отчетного бюджетного года. Аудиторско-ревизионный орган представляет муниципальному совету результаты своих изучений и заключения о годовом отчете об исполнении бюджета. Муниципальный совет может также провести независимый аудит по годовому отчету об исполнении бюджета, а при выявлении правонарушений - обратиться в соответствующие компетентные органы.

Муниципальный совет по окончании обсуждения выносит решение об утверждении отчета об исполнении бюджета. *В случае неутверждения годового отчета об исполнении муниципального бюджета муниципальный совет может в установленном законом порядке внести предложение об освобождении главы муниципалитета от должности.* Если предложение об освобождении главы муниципалитета от должности не вносится либо если Правительство в течение одного месяца после поступления в установленном законом порядке предложения об освобождении главы муниципалитета от должности не выносит такого решения, то годовой отчет об исполнении муниципального бюджета считается утвержденным. В случае принятия решения об освобождении главы муниципалитета от должности глава муниципалитета в установленном законом порядке слагает свои полномочия, а годовой отчет об исполнении муниципального бюджета считается утвержденным (ст. 83 Закона и ст. 35 закона РА «О бюджетной системе»). Следует, однако, отметить, что вышеуказанные положения об увольнении в Законе РА «О бюджетной системе» сохранились из предыдущих правовых норм. В настоящее время Конституцией РА и Законом не предусматривается увольнение главы муниципалитета, более того, согласно статье 26 Закона Правительство Республики Армения досрочно прекращает полномочия главы муниципалитета, если данный муниципалитет в установленном законом порядке реорганизуется в другую административно-территориальную единицу. Тем не менее, Закон предусматривает право выразить вотум недоверия гла-

ве муниципалитета, избранному муниципальным советом, без указания правового основания (статья 68 Закона).

Муниципальный совет контролирует также повседневную деятельность главы муниципалитета. В случае обнаружения соответствующих недостатков или нарушений по письменному предложению одной трети от общего числа членов совета муниципалитета может быть поставлен вопрос о досрочном прекращении полномочий главы муниципалитета путем выражения недоверия. Согласно статье 68 Закона РА «О местном самоуправлении» вотум недоверия главе муниципалитета может быть представлен по инициативе не менее одной трети от установленного законом числа членов муниципального совета. В проекте решения указывается имя-фамилия члена муниципального совета, выдвинутого инициативной группой в качестве кандидата главы муниципалитета, также он должен быть подписан всеми членами инициативной группы.

Надзор муниципального совета распространяется также на правовые акты, принятые главой муниципалитета. В трехдневный срок после получения решения главы муниципалитета член муниципального совета вправе инициировать внеочередное собрание совета в соответствии со статьей 17 Закона, если решение главы муниципалитета, по его мнению, противоречит законодательству или решениям муниципального совета. Решения главы муниципалитета могут быть обжалованы муниципальным советом в судебном порядке.

Муниципальный совет может обратиться в Конституционный суд Республики по поводу нормативных актов государственных органов, нарушающих конституционные права органов местного самоуправления, в соответствии с Конституцией РА, а в случае обнаружения тех же актов, противоречащих закону, в административный суд.

Законодательство РА о местном самоуправлении оставляет за муниципальным советом право осуществлять определенные полномочия *в области кадровой политики* в пределах своей компетенции. По представлению главы муниципалитета муниципальный совет утверждает численность, штатное рас-

писание и должностные оклады сотрудников аппарата главы муниципалитета и бюджетных учреждений.

В отношении должностей общественных служб муниципальный совет правомочен обращаться в соответствующий уполномоченный орган Правительства Республики Армения для принятия решения об утверждении, изменении, дополнении штатной численности. В результате согласия, данного муниципальным советом, назначаются кандидатуры руководителей бюджетных учреждений и некоммерческих организаций, представленных главой муниципалитета. Муниципальный совет в порядке, установленном законодательством Республики Армения, утверждает составы советов и ревизионных органов коммерческих организаций с участием муниципалитета. Число представителей в этих органах, выдвинутых муниципальным советом, может быть только меньше половины. Муниципальный совет назначает своего представителя также в межмуниципальных объединениях. В соответствии с законодательством РА муниципальный совет обсуждает и принимает решение об утверждении количества общественных совещательных органов, действующих в муниципалитете, при главе муниципалитета, а также порядка их наименования и формирования (ч. 34 ст. 18 Закона). В контексте принятия участия в решении кадровых вопросов муниципальный совет может принять решение о досрочном прекращении полномочий члена муниципального совета. В отношении обсуждаемого вопроса также очень важно исключительное право муниципального совета – своим решением досрочное прекращение полномочий главы муниципалитета.

Муниципальный совет совместно с главой муниципалитета, так и отдельно развивает активную деятельность и в других сферах, имеющих важное значение для муниципалитета. В этом плане важна деятельность муниципального совета в межмуниципальных отношениях. Решением муниципального совета формируются межмуниципальные объединения, а также вносится предложение в государственный уполномоченный орган о создании нового муниципалитета путем объединения с

другими муниципалитетами. Согласно своему решению муниципальный совет ратифицирует договор о сотрудничестве с муниципалитетами Республики Армения и других государств. В целях координации деятельности муниципалитетов, а также представления и защиты общих интересов выносит решение об участии в учрежденных муниципалитетами союзах и внесении их членских взносов.

Муниципальный совет в порядке, установленном Законом (ст. 18):

1) принимает свой регламент, утверждает программу развития муниципалитета, муниципальный бюджет, годовой рабочий план муниципалитета, отчет об их исполнении;

2) в случаях и порядке, установленных Законом выбирает главу муниципалитета, формирует общественные учреждения и организации, утверждает их устав, структуру, бюджет и назначение, участвует в формировании межмуниципальных объединений;

3) в установленном Законом порядке осуществляет контроль за исполнением программных документов, деятельностью вышеуказанных должностных лиц и организаций, в том числе выражает недоверие главе муниципалитета;

4) в установленном Законом случаях устанавливает ставки местных пошлин и сборов, устанавливает ставки сборов, взимаемых за оказываемые муниципалитетом услуги;

5) управляет и распоряжается коммунальной собственностью, утверждает крупные сделки;

6) обсуждает и выносит решение об утверждении порядка участия жителей в местном самоуправлении, об утверждении порядка проведения публичных слушаний, обсуждений и дискуссий, осуществляет другие полномочия, установленные Конституцией Республики Армения и законом.

Статья 18 Закона исчерпывающе не перечисляет полномочия муниципального совета, более того в соответствии с пунктом 42 осуществляет другие полномочия, установленные Конституцией Республики Армения и законом.

Говоря другими словами, муниципальный совет может

осуществлять любые полномочия в интересах общества, которые не предусмотрены главе муниципалитета.

Эффективность осуществления полномочий муниципального совета в значительной степени обусловлена правильной организацией его деятельности. Муниципальный совет работает через собрания.

Правовой статус муниципального совета обусловлен также особенностями прекращения его полномочий. Закон устанавливает две разные группы оснований и систем для досрочного прекращения полномочий муниципального совета, в связи с формированием совета по мажоритарной или пропорциональной избирательной системе. Таким образом, срок полномочий членов муниципального совета, избранных по мажоритарной избирательной системе, прекращается досрочно, если:

- 1) прекращено его гражданство Республики Армения;
- 2) он перестал быть жителем муниципалитета;
- 3) по вступившему в законную силу обвинительному приговору суда он осужден к лишению свободы и отбывает наказание;
- 4) он призван или приступил к воинской службе в Вооруженных Силах;
- 5) по вступившему в законную силу решению суда он признан недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим;
- 6) он занимает должность, не совместимую с членством в муниципальном совете;
- 7) он в течение одного года без уважительной причины отсутствовал на более чем половине заседаний или голосований муниципального совета;
- 8) он подал в отставку;

В вышеуказанных случаях, за исключением пункта 7, полномочия члена муниципального совета прекращаются в силу закона, а в случаях, предусмотренных пунктом 7, полномочия члена муниципального совета досрочно прекращаются по решению двух третей голосов присутствующих на заседании членов муниципального совета. Полномочия члена муниципально-

го совета прекращаются досрочно, если он умер (ст. 22 Закона).

Полномочия муниципального совета, избранного по мажоритарной системе, прекращаются досрочно, если в связи с прекращением полномочий члена муниципального совета проведение дальнейших заседаний муниципального совета становится невозможным², далее о досрочном прекращении полномочий муниципального совета составляется протокол, который подписывается остальными членами муниципального совета или главой муниципалитета. Полномочия муниципального совета прекращаются досрочно также если:

1) вследствие прекращения полномочий члена муниципального совета проведение заседаний муниципального совета становится невозможным 6 месяцев подряд. Глава муниципалитета составляет соответственный протокол;

2) данный муниципалитет в установленном законом порядке реорганизуется в другую административно-территориальную единицу. Протокол о досрочном прекращении полномочий муниципального совета через соответствующего мэра представляется в государственный уполномоченный орган. В течение 20 рабочих дней после получения протокола о досрочном прекращении полномочий муниципального совета в установленном законом порядке уполномоченный орган Правительства Республики Армения представляет в Правительство РА проект о назначении внеочередных выборов в муниципальный совет данного муниципалитета. Правительство в установленном законом порядке по представлению государственного уполномоченного органа назначает внеочередные выборы муниципального совета.

Правовые акты муниципального совета.

На заседании муниципального совета может быть рассмотрен любой вопрос, затрагивающий интересы муниципали-

² Согласно ч.3 ст.16 Закона заседание муниципального совета правомочно, если на нем присутствует более половины членов муниципального совета.

тета. По рассматриваемым вопросам муниципальный совет принимает постановления и послания, по которым составляет протоколы. Муниципальный совет по вопросам, затрагивающим интересы муниципалитета, но находящимся вне его компетенции, может принимать послания, адресованные населению муниципалитета, главе муниципалитета, губернатору или иным государственным органам. Муниципальный совет принимает решения в установленном законом порядке, которые подлежат исполнению на территории муниципалитета.

Относительно решений муниципального совета глава муниципалитета в трехдневный срок может представить муниципальному совету письменные возражения и предложения на постановления муниципального совета с соответствующими обоснованиями, если постановление муниципального совета, по его мнению, противоречит Конституции РА, законам или предыдущим постановлениям муниципального совета. Если глава муниципалитета возражает против постановления муниципального совета, то в трехдневный срок созывает внеочередное заседание муниципального совета, а исполнение постановления откладывается до его рассмотрения муниципальным советом на этом заседании. Муниципальный совет рассматривает указанные возражения и принимает постановление большинством голосов присутствующих на заседании членов муниципального совета. В случае, если на указанном заседании и в предусмотренные сроки постановление не будет пересмотрено или заседание муниципального совета не состоится, постановление вступает в силу и подлежит обязательному исполнению. Глава муниципалитета может опротестовать постановления муниципального совета в судебном порядке.

Для эффективного осуществления полномочий муниципального совета важно активное выполнение прав и обязанностей, возложенных на него законодательством. *Член муниципального совета обязан* в процессе своей деятельности руководствоваться законом и убеждением во благо муниципалитета. Он обязан регулярно встречаться с населением муници-

палитета, информировать избирателей муниципалитета о работе муниципального совета, содействовать в участии жителей в местном самоуправлении муниципалитета. Член муниципального совета обязан принимать участие в приеме граждан, проводимом муниципальным советом, подписывать принятые при его участии документы и всегда способствовать решению социально-бытовых проблем населения муниципалитета.

В то же время законодательство о местном самоуправлении предоставляет члену муниципального совета некоторые *индивидуальные права*. В частности, член муниципального совета в установленном законом порядке имеет право вносить предложения по повестке дня заседаний муниципального совета и рассматриваемым вопросам, подготавливать и вносить на рассмотрение муниципального совета вопросы, проекты постановлений и посланий. Член муниципального совета имеет право запрашивать и получать от главы муниципалитета официальные справки о его деятельности, опротестовывать решения или действия муниципального совета и главы муниципалитета в суд, если нарушены его права как члена муниципального совета. Законодательством РА предусмотрены и другие полномочия члена муниципального совета.

Муниципальный совет имеет свою внутреннюю структуру.

Статья 13 закона предусматривает, что в муниципалитетах с числом членов муниципального совета до 9 совет для осуществления отведенных ему полномочий может своим постановлением создавать постоянно действующие или временные комиссии. В муниципалитетах с числом членов муниципального совета 9 и более муниципальный совет для осуществления отведенных ему полномочий создает постоянно действующие комиссии, а при необходимости – временно действующие комиссии.

Количество комиссий муниципального совета, функций и порядок формирования определяются регламентом муниципального совета.

Однако ни Закон, ни положения о муниципальных советах

не содержат нормы об организации постоянных комиссий, их деятельности, порядке, компетенции и других связанных с ними вопросов. Кроме того, установленное Законом небольшое число членов муниципального совета, не позволяет обеспечить эффективное разделение труда на уровне комитетов. В связи в этом упомянутое положение Закона о формировании комиссий до 2017 года, по сути, носило формальный характер. Об этом свидетельствуют также результаты исследований, проведенных во многих муниципалитетах, согласно которым во внутренней структуре представительных органов муниципалитета отсутствуют постоянные или временные комиссии.

Такое положение дел, по сути, носит объективный характер, так как установленное законом число членов муниципального совета, особенно в муниципалитетах с относительно небольшой численностью населения (5, 7, 9 членов), не дает такой возможности. Возможно, стоит задуматься об увеличении числа членов муниципального совета, что даст возможность создания данных комиссий во внутренней структуре представительных органов местного самоуправления посредством правового регулирования.

Опыт зарубежных стран по обсуждаемому вопросу свидетельствует, что эти структуры (постоянные и временные комиссии, комитеты) в структуре представительных органов местного самоуправления (тем более, что наряду с членами муниципального совета представители населения также входят в их состав) дают ощутимый положительный результат.

Однако в связи с укрупнением муниципалитетов, а, следовательно, и увеличением числа членов муниципального совета, в большинстве муниципалитетах созданы и функционируют 2-4 постоянных комиссий: социально-культурно-образовательные, финансово-экономические, градостроительные, землепользования, занимающиеся правовыми вопросами и др. (подробнее см. подраздел 6 настоящей главы).

1.2 ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ГЛАВА МУНИЦИПАЛИТЕТА (ПРАВОВОЙ СТАТУС, ПОЛНОМОЧИЯ И ПРАВОВЫЕ АКТЫ)

В муниципалитетах Республики Армения важную роль в организации местного самоуправления играет глава муниципалитета. Он призван осуществлять административную деятельность муниципалитета и официально представлять муниципалитет во взаимоотношениях как с органами территориального управления, так и с государственными органами, организациями и гражданами РА.

Правовой статус главы муниципалитета имеет некоторые особенности по сравнению со статусом других органов, осуществляющих государственную власть. Вопрос в том, что согласно описанию закона глава муниципалитета «... является исполнительным органом муниципалитета и осуществляет полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Армения и настоящим Законом и другими законами», который осуществляет полномочия, предусмотренные Конституцией РА и Законом (ч.5 ст. 6). Между тем анализ его конституционно-правового статуса позволяет сделать вывод о том, что глава муниципалитета сочетает в себе особенности органа управления муниципалитета и должностного лица. Таким образом, известно, что орган власти представляет собой сформированный в соответствии с законом элемент структуры (механизма) управления, наделенный полномочиями, является составной частью действующего государственного аппарата, но в то же время относительно самостоятельной частью, выполняет функции или задачи государства (государственное формирование, административная единица или единица самоуправления), действует от его имени и по его поручению имеет собственные

полномочия³. Более того, о характеризующей статус главы муниципалитета государственно-общественной функции закреплено также в Европейской хартии местного самоуправления. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную *часть публичных дел* (выделено нами) и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (ст. 3).

В данном случае глава муниципалитета в качестве органа местного самоуправления соответствует данному определению, поскольку: а) избирается (формируется) непосредственно населением или избранным населением муниципальным советом; б) для решения вопросов муниципального значения имеет собственные полномочия; в) действует от имени муниципалитета и осуществляет его функции. Таким образом,

Согласно ч.1 ст. 35 Закона глава муниципалитета представляет интересы муниципалитета во взаимоотношениях с другими лицами, в установленных законом случаях как представитель муниципалитета выступает в суде, а также, в пределах своей компетенции, выдает доверенность на право выступить в суде (пункты 25-25.1).

Однако по части признаков (критериев), содержащихся в определении, глава муниципалитета как орган государственной власти не соответствует. Во-первых, орган власти, в данном случае орган местного самоуправления, представляет собой структуру (организацию), определенную группу людей, которые объединены общими целями и своеобразным видом деятельности (например, правительство, министерства, другие органы государственного управления и т.д.). Между тем, глава

³ См.: в параграфе 4 настоящей главы - делегированные полномочия, а также **Побережная И.А.**, Правовой статус главы муниципального образования (Комментарии отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), Юстиция: Практический журнал, М., 2006, N 2, стр.124.

местной самоуправляющей единицы (муниципалитета) в решении муниципальных задач выступает лично.

Во-вторых, особенностью правового статуса органа местного самоуправления также является то, что он наделен полномочиями самоуправления. В результате чего орган местного самоуправления выступает в качестве субъекта права на самоуправление, который осуществляет полномочия от имени населения. Между тем, глава муниципалитета единолично не может выступать в качестве субъекта права на самоуправление.

В-третьих, в установленном законом порядке за органом местного самоуправления закрепляется необходимое количество имущества, финансовые и материальные средства для эффективного осуществления своих управленческих функций. Между тем, на уровне местного самоуправления имущество, выделенное для решения муниципальных вопросов, является собственностью именно муниципалитета, а не главы муниципалитета.

В-четвертых, органы местного самоуправления имеют статус юридического лица. Между тем, глава муниципалитета как физическое лицо не может выступать также в качестве юридического лица.

Глава муниципалитета осуществляет свои полномочия через лиц, занимающих муниципальные административные и муниципальные дискреционные должности, свой аппарат, муниципальные бюджетные учреждения, коммерческие и некоммерческие организации (ч.3 ст. 35 Закона).

Глава муниципалитета осуществляет свои полномочия через своего заместителя (заместителей), главного архитектора муниципалитета, советников главы муниципалитета, помощников, пресс-секретаря и свой аппарат (ст. 60 Закона)⁴.

Правовой статус главы муниципалитета характеризуется также характером взаимоотношений с субъектами местного самоуправления. В данном контексте важное значение имеют

⁴ Подробнее см.: параграф 3 настоящей главы.

взаимоотношения между главой муниципалитета и муниципальным советом. В первую очередь глава муниципалитета созывает и ведет заседание муниципального совета, *на котором он имеет право совещательного голоса только в том случае, если он избирается народом прямым голосованием по мажоритарной избирательной системе*. Между тем, глава муниципалитета, косвенно избранный сформированным по пропорциональной избирательной системе муниципальным советом, является также членом муниципального совета и наравне с другими членами участвует в голосовании⁵.

Постановления муниципального совета заверяет печатью глава муниципалитета или исполняющий его обязанности. Однако это не мешает главе муниципалитета в трехдневный срок (после принятия) представить муниципальному совету письменные возражения и предложения на постановления муниципального совета с соответствующими обоснованиями, если постановление муниципального совета, по его мнению, противоречит Конституции РА, законам или предыдущим постановлениям муниципального совета. По этому поводу глава муниципалитета в трехдневный срок созывает внеочередное заседание муниципального совета, а исполнение постановления откладывается до его рассмотрения муниципальным советом на этом заседании. Муниципальный совет рассматривает указанные возражения и принимает постановление большинством голосов присутствующих на заседании членов муниципального совета. В случае, если на указанном заседании и в предусмотренные сроки постановление не будет пересмотрено или заседание муниципального совета не состоится, постановление вступает в силу и подлежит обязательному исполнению.

Глава муниципалитета осуществляет ряд полномочий совместно с муниципальным советом. Таким образом, проект повестки дня собраний муниципального совета формируется из письменных вопросов, представленных секретарю аппарата

⁵ Подробнее см.: параграф 7 настоящей главы.

главой муниципалитета, членами муниципального совета и административными главами населенных пунктов, входящих в состав муниципалитета не менее чем за десять дней до собрания. С инициативой о включении вопроса в повестку дня заседания муниципального совета также могут выступить не менее одного процента зарегистрированных в муниципалитете лиц, достигших шестнадцатилетнего возраста - в муниципалитетах с численностью населения более 10 000 человек, двух процентов - в муниципалитетах с численностью населения от 1 000 до 10 000 тысяч человек, четырех процентов - в муниципалитетах с численностью населения до 1 000 человек (статья 14 Закона).

Глава муниципалитета совместно с муниципальным советом назначает руководителей бюджетных учреждений и некоммерческих организаций. Они осуществляют серьезную деятельность в решении вопросов о сдаче в аренду и отчуждении имущества, считающегося муниципальной собственностью. В частности, представлением главы муниципалитета совет утверждает условия сдачи в аренду и отчуждения имущества, считающегося муниципальной собственностью, определяет размеры арендной платы, сроки и т.д.

Для каждого муниципалитета жизненно важно разработать разумный план развития, годовой план работы муниципалитета и проект бюджета, что является сферой совместной деятельности главы муниципалитета и муниципального совета.

Глава муниципалитета разрабатывает пятилетнюю программу развития муниципалитета и программы годовых бюджетов, которые вносит на утверждение муниципального совета. Как в программе развития муниципалитета, так и в утвержденном бюджете на каждый год предложением главы муниципалитета муниципальный совет правомочен вносить соответствующие изменения.

Представлением главы муниципалитета муниципальный совет утверждает проект постановления о создании, реорганизации или ликвидации бюджетных учреждений и некоммерческих организаций, о численности, штатном расписании и долж-

ностных окладах сотрудников аппарата и структур.

Кроме вышеупомянутых полномочий глава муниципалитета совместно с муниципальным советом *осуществляют* многие другие полномочия в областях, жизненно важных для населения муниципалитета, поскольку Закон уполномочивает органы местного самоуправления «осуществлять любую не противоречащую закону деятельность, затрагивающую муниципальные интересы» (ч.1 ст.8).

Содержание статуса главы муниципалитета существенно обусловлено также объемом полномочий, осуществляемых во взаимоотношениях со следующим субъектом права на местное самоуправление – *населением муниципалитета*.

Закон представляет муниципалитет как демократическую основу государственной системы. Муниципалитет - это общность жителей и административно-территориальная единица, в границах которой жители муниципалитета *непосредственно* или через установленные законом *выборные органы* осуществляют местное самоуправление (ст.181 и 183 Конституции РА).

При этом каждый житель соответствующего муниципалитета в возрасте от шестнадцати лет имеет право на участие в органах местного самоуправления соответствующего населенного пункта в пределах компетенции органов местного самоуправления в сферах их деятельности.

Участие жителей муниципалитета в местном самоуправлении – это процесс, посредством которого жители без дискриминации информируются о деятельности органов местного самоуправления, они могут оказывать прямое или косвенное влияние на решения органов местного самоуправления (ст.11 Закона). По сути население муниципалитета в сфере местного самоуправления больше связано с органом, осуществляющим административную деятельность – главой муниципалитета. Последний, в силу своих функций (исполнительных), осуществляет повседневную деятельность в связи с решением проблем населения муниципалитета в социально-экономической и других сферах.

В связи с этим законодательство о местном самоуправлении наделило главу муниципалитета в обсуждаемой сфере необходимыми полномочиями. Эти полномочия значительны, особенно в вопросе участия жителей муниципалитета в местном самоуправлении⁶.

Законодательством РА установлен особый порядок занятия должности главы муниципалитета как административного⁷ (исполнительного) органа, осуществляющего деятельность местного самоуправления.

Речь о том, что в системе исполнительных органов публичной власти глава муниципалитета является единственным органом (в отличие от правительства, министров, губернаторов), который избирается населением муниципалитета всеобщим, равным, прямым тайным голосованием или избиранным по тем же принципам представительным органом – муниципальным советом.

Действующий избирательный кодекс РА предъявляет определенные требования к кандидату в главы муниципалитета: достигшие на день голосования 18 лет, состоящие на учете в регистре населения муниципалитета не менее чем 6 месяцев, в котором проводится голосование, имеющие избирательное право (ст. 2 и ст. 107 Избирательного кодекса). Проект конституционных изменений предусматривает возможность прямых выборов главы муниципалитета (ч.1 ст. 181).

Избирательный кодекс Республики Армения подробно регламентирует порядок выдвижения и регистрации кандидата в главы муниципалитета⁸.

Для определения сущности правового статуса главы муниципалитета

⁶ Подробнее см.: параграф 5 настоящей главы.

⁷ Согласно ст.3 закона РА «Об основах администрирования и административном производстве» административными органами являются также органы местного самоуправления – глава муниципалитета и муниципальный совет. Согласно пункту 26 ч. 1 ст. 35 Закона глава муниципалитета в предусмотренных законом случаях и порядке привлекает лиц к административной ответственности.

⁸ Подробнее см.: глава 2.

ципалитета важно также освещение вопроса о досрочном прекращении его полномочий.

Закон предусматривает необходимость прекращения полномочий главы муниципалитета при ряде обстоятельств. Полномочия главы муниципалитета, избранного прямым голосованием, досрочно прекращаются в случае, если: а) он подал в отставку; б) прекращено его гражданство Республики Армения; в) по вступившему в законную силу приговору суда он осужден к лишению свободы и отбывает наказание; г) по вступившему в законную силу решению суда он признан недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим; д) занимает несовместимую должность; е) не созывает заседание муниципального совета 6 месяцев подряд. Полномочия главы муниципалитета досрочно прекращаются, если он умер. В указанных случаях, кроме оснований для самоотвода или насовывания заседания совета муниципалитета, муниципальный совет составляет протокол о досрочном прекращении полномочий главы муниципалитета. Глава муниципалитета может отозвать свое заявление об отставке в течение трех дней. В случае, если глава муниципалитета не отозвал свое заявление об отставке в течение трех дней, после надлежащего уведомления об отставке главы муниципалитета секретарем аппарата муниципальный совет составляет протокол о досрочном прекращении полномочий главы муниципалитета в трехдневный срок. В случае не составления протокола полномочия главы муниципалитета считаются прекращенными в соответствии с законом. В этом случае секретарь аппарата представляет отчет о несоставлении протокола в мэрию.

В случае несозыва заседания муниципального совета в течение шести месяцев подряд муниципальный совет принимает решение о досрочном прекращении полномочий главы муниципалитета большинством от общего числа голосов.

В случае смерти главы муниципалитета его полномочия прекращаются досрочно со дня регистрации смерти уполномоченным органом. Государственное свидетельство о смерти главы муниципалитета подается секретарем аппарата в об-

ластную администрацию в течение трех рабочих дней после его получения.

Вышеуказанное решение, протокол, свидетельство или сообщение через соответствующего губернатора представляется в государственный уполномоченный орган. Последний после их получения в течение 20 рабочих дней в установленном законом порядке представляет в Правительство Республики Армения проект постановления Правительства РА о назначении внеочередных выборов главы данного муниципалитета (ст. 26 Закона).

До конституционных изменений 2015 года Конституция и Закон (редак. от 16.12.2016 г.) предусматривали освобождение от должности главы муниципалитета. Право на такую инициативу было оставлено за муниципальным советом и губернатором.

Примечательна эволюция института освобождения от должности. Согласно первоначальным положениям Конституции Республики Армения, Правительство РА имело право освободить от должности главу муниципалитета, фактически неограниченное правомочие без какого-либо основания и согласования. Конституционные поправки 2005 г. установили обязательное требование заключения Конституционного Суда как судебную гарантию от возможного произвольного осуществления полномочий, находящихся на рассмотрении Правительства. Конституционными изменениями 2015 г. и Законом (редак. от 16.12.2016 г.) был полностью упразднен институт увольнения главы муниципалитета, что, на наш взгляд, вполне оправдано и обосновано, так как местное самоуправление как независимая форма публичной власти признается необходимой основой демократии и гарантируется той же Конституцией (ст.2 и ст.9). Следовательно, органы одного субъекта государственной власти не вправе произвольно вмешиваться в организацию или прекращение деятельности другого органа(ов) государственной власти при условии, что последние формируются путем выборов.

Относительно досрочного прекращения полномочий главы

муниципалитета Законодательство РА предусматривает еще одно условие. Закон (ст. 25) запрещает главе муниципалитета занимать другую должность, выполнять иную оплачиваемую работу, кроме творческой, научной и педагогической. В случае нарушения указанных условий полномочия главы муниципалитета могут быть прекращены досрочно в вышеуказанном порядке. Как упоминалось выше, если глава муниципалитета, избран сформированным по пропорциональной избирательной системе муниципальным советом, то он является также членом муниципального совета.

Согласно действующим положениям Закона, Правительство Республики Армения досрочно прекращает полномочия главы муниципалитета только в случае реорганизации данного муниципалитета в другую административно-территориальную единицу в установленном законом порядке.

Важным элементом обсуждаемого уникального статуса главы муниципалитета является его правомочность. При обсуждении правового статуса муниципального совета в этой главе уже были проанализированы элементы понятия «компетенция».

У большинства авторов, занимающихся вопросами местного самоуправления, под компетенцией местного самоуправления подразумеваются права, обязанности органов местного самоуправления, предусмотренные законом или иными правовыми актами, бессрочно или на определенный срок, обеспеченные необходимыми экономическими и финансовыми средствами, которые они осуществляют на своей территории⁹.

Положения данного определения в равной степени распространяются на главу муниципалитета, являющегося должностным лицом, осуществляющим полномочия административно-правовой (исполнительной) сферы конкретного органа местного самоуправления.

⁹ См.: **Овчинников И.И.**, Местное самоуправление в системе народовластия, М., 1999, стр. 190, **Тихомиров Ю.А.**, Теория компетенции, М., 2001, стр. 55-56 и др.

Полномочиям главы муниципалитета в законе посвящена отдельная статья. В нем закреплены права и обязанности главы муниципалитета в решении многих вопросов жизнедеятельности населения (ст. 35). Помимо этого, Законом отдельными статьями представляет все сферы, в которых глава муниципалитета осуществляет свою деятельность.

К числу таких сфер Закон относит: защиту прав населения и хозяйствующих субъектов (ст.36), участие населения в местном самоуправлении (ст. 37), финансы (ст. 38), охрану общественного порядка (ст. 35), регулирование публичных мероприятий (ст. 35.1), организацию защиты (ст. 36), градостроительство и коммунальное хозяйство (ст. 39), землепользование (ст. 38), транспорт (ст. 39), торговлю и обслуживание (ст. 40), образование, культуру и работу с молодежью (ст. 41), здравоохранение, физическую культуру и спорт (ст. 42), труд и социальную службу (ст. 43), сельское хозяйство (ст. 44), ветеринарную службу и медицинскую санитарную службу (ст. 44.1), охрану природы и окружающей среды (ст. 45).

При этом Закон, характеризуя полномочия органов местного самоуправления, разделяет их на: а) собственные и б) полномочия, делегированные государством. В свою очередь, собственные полномочия делятся на обязательные и добровольные (ст.10).

В наши задачи не входит подробное рассмотрение содержания обязательных и добровольных полномочий главы муниципалитета, осуществляемых им в различных сферах деятельности¹⁰. В контексте осуществления компетенции главы муниципалитета особое значение имеет вопрос об осуществлении полномочий, делегированных ему государством.

Законодательство РА о местном самоуправлении закрепляет осуществление делегированных государством полномочий исключительно за главой муниципалитета. (ч. 6, ст. 10 Закона). Об этом свидетельствует статья 35 Закона в заглавии

¹⁰ Об этом пойдет речь в параграфе 4 настоящей главы.

«Общие полномочия главы муниципалитета», в которой четкое дано определение о том, что глава муниципалитета «...законом и в установленном правительством порядке самостоятельно и под свою ответственность организует и осуществляет полномочия, делегированные ему государством» (пункт 27).

Что касается представительного органа местного самоуправления (муниципального совета), то, в отличие от главы муниципалитета, Закон не предусматривает для него (муниципального совета) конкретных полномочий в указанных сферах. Муниципальный совет совместно с главой муниципалитета участвует в осуществлении отдельных обязательных и добровольных полномочий главы муниципалитета в сферах деятельности, предусмотренных законом для руководителя муниципалитета.

Определяя конкретные сферы деятельности главы муниципалитета, в то же время Закон указывает, какие полномочия являются делегированными государством, а какие добровольно-обязательными. Проблема в том, что для осуществления каждого из этих полномочий предусмотрены разные условия. Таким образом, обязательные полномочия подлежат исполнению муниципалитетом в первоочередном и установленном законом порядке. А делегированные государством полномочия осуществляются в порядке, установленном законом или Правительством РА. Делегированные государством полномочия полностью и в обязательном порядке финансируются из государственного бюджета за счет ассигнований, предусмотренных для финансирования делегированных государством полномочий. Между тем, добровольные полномочия муниципалитета осуществляются исключительно в случае дополнительных финансовых средств в дополнение к финансовым средствам, необходимым для решения обязательных задач, так как, в отличие от обязательных, нормальный ход жизни муниципалитета прямо не обусловлен добровольными задачами (ч.3 ст. 10).

Статья 35 Закона о компетенции главы муниципалитета, устанавливая полномочия, осуществляемые им (главой уни-

ципалитета) в сферах своей деятельности, в то же время выделяет полномочия, которые глава муниципалитета должен осуществлять в данных сферы как делегированные государством полномочия (п. 27-29).

Эти полномочия более обширны в *области защиты граждан и хозяйствующих субъектов*. Глава муниципалитета на территории муниципалитета в установленном законом порядке устанавливает опеку, попечительство и осуществляет установленные законом полномочия органов этих сфер, организует деятельность службы записи актов гражданского состояния в муниципалитетах, где находятся соответствующие структуры.

Глава муниципалитета в рамках делегированных государством полномочий принимает меры по выявлению случаев нерегистрации детей, рожденных в его муниципалитете, и обеспечению их государственной регистрации, удостоверяет завещания лиц, считающихся жителями муниципалитета, удостоверяет доверенности на получение права на вождение транспортного средства, на получение заработной платы и иных выплат, связанных с трудовыми отношениями, на получение пособий и пенсий, банковских депозитов и почтовых отправлений, если в этом муниципалитете нет постоянно действующего нотариуса.

Кроме того, глава муниципалитета принимает меры по предотвращению техногенных катастроф, устранению последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф.

В *области обороны* глава муниципалитета осуществляет следующие делегированные государством полномочия: содействует решению социальных проблем семей погибших (умерших) военнослужащих и ветеранов войны, содействует военно-патриотическому воспитанию населения, особенно молодежи, содействует воинскому призыву, военным сборам, учебно-тренировочным сборам.

В *области защиты населения от чрезвычайных ситуаций и организации гражданской обороны* глава муниципалитета осуществляет следующие делегированные государством полномочия:

1) организует планирование и осуществление мероприятий гражданской обороны муниципалитета;

2) осуществляет эвакуацию населения, населенного пункта, материальных и культурных ценностей муниципалитета, укрытие населения, обеспечение средствами индивидуальной защиты;

3) создает муниципальные службы гражданской обороны;

4) создает общественные службы гражданской обороны;

5) создает силы, необходимые для организации гражданской обороны и обеспечивает готовность этих сил, осуществляет аварийно-реабилитационные мероприятия по обеспечению бесперебойной работы коммунальных объектов жизнеобеспечения муниципалитета в условиях чрезвычайных ситуаций;

6) организует спасательные работы на территории муниципалитета;

7) реализует мероприятия по снижению сейсмического риска, предупреждению и ликвидации возможных последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципалитета.

В области транспорта глава муниципалитета осуществляет следующие делегированные государством полномочия: по представлению компетентных органов утверждает и разрешает установку на территории муниципалитета дорожных знаков и их изъятие. Дорожные знаки, установка которых не согласована с главой муниципалитета, правовой силы не имеют.

В области здравоохранения, физической культуры и спорта глава муниципалитета осуществляет следующее делегированные государством полномочия:

1) содействует осуществлению органами здравоохранения санитарно-гигиенических, противоэпидемических и карантинных мероприятий;

2) организует амбулаторную медицинскую помощь и обслуживание населения на территории муниципалитета;

3) поддерживает идею здорового образа жизни, способствует пропаганде физической активности и информационной

деятельности о вреде от употребления табачных изделий, заменителей табака и вторичного дыма.

Государство уполномочивает административный (исполнительный) орган муниципалитета осуществлять от его имени определенные полномочия в *области культуры и социального обслуживания*. В частности, организует мероприятия, связанные с праздниками и памятным днями Республики Армения, а также организует деятельность службы социальной помощи на территории муниципалитета.

В *области градостроительства* глава муниципалитета осуществляет следующие делегированные государством полномочия:

1) предотвращает и приостанавливает самовольное строительство на землях, считающихся собственностью государства, находящихся на территории муниципалитета и в установленном законом порядке обеспечивает устранение их последствий;

2) принимает решение о сносе (демонтаже) самовольной постройки на землях, считающихся государственной собственностью, находящихся на территории муниципалитета и в пределах своих полномочий в установленном законодательством порядке обеспечивает выполнение решения о сносе (демонтаже) самовольной постройки.

Государство через местное самоуправление реализует определенные полномочия *экономического* характера. В контексте делегированных государством полномочий глава муниципалитета осуществляет:

1) текущий учет земель находящихся на территории муниципалитета в порядке, установленном законом и нормативными правовыми актами;

2) осуществляет текущую классификацию земельных площадей и составляет земельный баланс;

3) в соответствии с градостроительным генеральным планом и схемой зонирования земель и землепользования отчуждает или предоставляет в пользование земли, находящиеся на территории муниципалитета, считающиеся государственной

собственностью;

4) обеспечивает сохранность геодезических пунктов, находящихся на территории муниципалитета, и пограничные знаки муниципалитета.

Что касается вопросов *области охраны природы и окружающей среды*, то здесь глава муниципалитета в результате осуществления делегированных государством полномочий в установленном порядке контролирует выполнение природоохранных мероприятий на землях, считающихся собственностью муниципалитета, обеспечивает защиту земель от эрозии, затопления, заболачивания, от загрязнения химическими, радиоактивными веществами и производственными отходами (ст. 32-56 Закона).

Институт полномочий, делегированных государством системе местного самоуправления, играет очень важную роль в эффективной деятельности всей системы местного самоуправления. Вопрос в том, что делегированные полномочия направлены на то, чтобы передать решение конкретного вопроса на тот уровень власти, который способен осуществить его оперативно и эффективно.

Правовые акты главы муниципалитета.

Глава муниципалитета, как и орган любой организации (государственной или негосударственной), в результате осуществления своей деятельности принимает соответствующие правовые акты. Согласно Закону, глава муниципалитета в пределах своей компетенции принимает решения, составляет протоколы и издает распоряжения (п. 24 ч.1 ст 35).

После принятия нормативных правовых актов глава муниципалитета обязан в двухдневный срок направить их членам муниципального совета, вывесить в резиденции муниципального совета, на видном и доступном для всех месте. В муниципалитетах, имеющих официальный сайт, нормативные акты, предусмотренные настоящим пунктом, размещаются на сайте в двухдневный срок. Последние, получив решения главы муниципалитета, могут потребовать созыва внеочередного собрания муниципального совета в трехдневный срок, если решение

главы главы муниципалитета, по их мнению, противоречит законодательству или решениям муниципального совета.

После получения решений главы муниципалитета член муниципального совета в трехдневный срок в установленном ст. 17 Закона порядке может созвать внеочередное заседание муниципального совета, если решение главы муниципалитета, по его мнению, противоречит законодательству или решениям муниципального совета. В этом случае заседание муниципального совета созывается в трехдневный срок после представления требования главе муниципалитета. Если муниципальный совет считает, что решение главы муниципалитета не соответствует закону или решениям муниципального совета, он должен подать письменное возражение главе муниципалитета, обосновав ее, предложив главе муниципалитета изменить свое решение. С момента передачи постановления муниципального совета об изменении решения главы муниципалитета главе муниципалитета действие решения главы муниципалитета приостанавливается до его обсуждения главой муниципалитета. Глава муниципалитета обязан рассмотреть постановление муниципального совета в трехдневный срок и вынести по нему решение о приведении в соответствие с законодательством и решением муниципального совета или о непринятии решения муниципального совета. Глава муниципалитета должен немедленно направить свое решение членам муниципального совета. Приостановление действия решения прекращается с момента принятия любого из соответствующих решений, указанных данной частью. Если глава муниципалитета не примет какое-либо решение по постановлению муниципального совета в трехдневный срок, его решение считается непринятым. Муниципальный совет может опротестовать решения главы муниципалитета в судебном порядке. Таким же образом государственный уполномоченный орган, а также соответствующий губернатор области могут обжаловать решения, действия и бездействие органов местного самоуправления (в том числе главы муниципалитета) в административном суде. В свою очередь, органы местного самоуправления могут обжаловать в су-

де решения и действия государственных органов и должностных лиц, нарушающие права муниципалитета.

Функции контроля за исполнением решений, распоряжений главы муниципалитета, подготовкой проектов и их оглашения Законом о местном самоуправлении закреплены за аппаратом главы муниципалитета.

1.3 ОРГАНЫ СОДЕЙСТВИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (РУКОВОДИТЕЛЬ АППАРАТА МУНИЦИПАЛИТЕТА, МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И УЧРЕЖДЕНИЯ)

Представленные в двух предыдущих параграфах полномочия муниципального совета и главы муниципалитета, в практике невозможно осуществить единолично без содействия профессиональных, специализированных соответствующих органов. Именно по этой причине ч. 1 ст. 35 Закона после перечисления тридцати общих полномочий главы муниципалитета определяется, что глава муниципалитета осуществляет свои полномочия через свой аппарат, муниципальные бюджетные учреждения, коммерческие и некоммерческие организации. Ниже будут представлены органы содействия местного самоуправления для одно- и многообщинных муниципалитетов.

У муниципального совета нет органа содействия. Полное и эффективное осуществление полномочий как муниципального совета, так и руководителя сообщества, а также их участие в гражданско-правовых отношениях обеспечивается аппаратом (ч. 1 ст. 33 Закона).

Аппарат является муниципальным административным учреждением без статуса юридического лица, которое подлежит регистрации органом, осуществляющим регистрацию юридических лиц, в порядке, установленном законодательством Республики Армения. Управление аппаратом осуществляет глава

муниципалитета.

Текущей деятельностью аппарата руководит секретарь аппарата в пределах полномочий или положений, возложенных на него законом, иными правовыми актами, решениями главы муниципалитета, уставом аппарата, в частности:

1) подготовка, протоколирование заседаний муниципального совета и утверждение протокола, содействие в деятельности членов муниципалитета;

2) делопроизводство, переписка и архивное дело аппарата;

3) организация подготовки проектов постановлений, распоряжений главы муниципалитета;

4) организация приема граждан главой муниципалитета и муниципальным советом, контроль за рассмотрением и прохождением их предложений, заявлений и протестов, содействие вовлечению населения в местное самоуправление;

5) контроль за исполнением решений главы муниципалитета и муниципального совета, а также соблюдение за трудовой дисциплиной в аппарате главы муниципалитета;

6) назначение и увольнение работников, применяет к ним меры поощрения и налагает дисциплинарные взыскания;

7) издает приказы и дает обязательные к исполнению указания в пределах своих полномочий и положений.

Другие особенности правового положения, структуры, организации, реорганизации и деятельности аппарата регулируются Законом РА «Об муниципальных административных учреждениях».

Глава муниципалитета имеет заместителя (заместителей). Должность заместителя главы муниципалитета является общественной политической должностью. Заместителя главы муниципалитета назначает на должность и освобождает от должности глава муниципалитета. Заместитель главы муниципалитета осуществляет полномочия, отведенные ему положением об аппарате главы муниципалитета. По поручению главы муниципалитета заместитель (один из заместителей) замещает главу муниципалитета в его отсутствие (ст. 30 Закона).

Глава администрации.

В каждом населенном пункте с зарегистрированным населением более 500 человек, входящем в состав многообщинных муниципалитетов, за исключением центра муниципалитета, имеется административный глава.

Административный глава:

1) действует от имени главы муниципалитета на территории населенного пункта;

2) следит за выполнением государственных услуг, оказываемых на территории населенного пункта и представляет информацию об этом главе муниципалитета;

3) в своем населенном пункте поддерживает, организует осуществление ряда полномочий, закрепленных законодательством за советом муниципалитета, главой муниципалитета, секретарем аппарата;

4) в порядке, установленном советом муниципалитета, проводит публичные слушания или общественные обсуждения по вопросам, связанным с поселением, представляет информацию о результатах главе муниципалитета;

5) участвует в заседаниях муниципального совета;

6) вносит предложения муниципальному совету по вопросам, обсуждаемым в повестке дня муниципального совета, главе муниципалитета - о назначении, освобождении от должности руководителей муниципальных учреждений и организаций, находящихся на территории населённого пункта, об отчуждении или предоставлении в пользование имущества, находящегося в собственности муниципалитета, выполняет иные положения, определенные уставом аппарата.

Глава муниципалитета несет ответственность за деятельность главы администрации (ст. 31-32 Закона).

Межмуниципальные объединения.

Согласно ст.189 Конституции РА в целях повышения эффективности местного самоуправления муниципальные советы могут создавать межмуниципальные объединения. В целях повышения эффективности местного самоуправления муници-

пальные советы могут создавать межмуниципальные объединения. Межмуниципальные объединения могут осуществлять полномочия, отведенные им законом или решениями муниципальных советов. Межмуниципальное объединение является юридическим лицом публичного права. Статья 100 Закона, повторяя положения статьи 189 Конституции, устанавливает, что органы межмуниципального объединения, их правовые, экономические, финансовые основы и гарантии, а также порядок их деятельности определяются Законом РА "О межмуниципальных объединениях".

Законом также определяется порядок создания и ликвидации межмуниципальных объединений: межмуниципальные объединения создаются муниципальными советами для осуществления собственных полномочий органов местного самоуправления.

По инициативе муниципальных советов межмуниципальные объединения создаются и ликвидируются на основании решений, принятых муниципальными советами. Между тем, для осуществления делегированных государством полномочий, межмуниципальные объединения создаются только законом. Законом межмуниципальные объединения создаются и ликвидируются по предложению Правительства РА принятием соответствующего закона.

Межмуниципальное объединение самостоятельно распоряжается своим имуществом, пользуется переданным ему по праву пользования имуществом, имеет приходно-расходную смету, а также печать со своим наименованием на изображении герба РА. Объединение действует согласно своему уставу.

Совет объединения вправе в пределах переданных ему полномочий принимать под законодательные нормативы и индивидуальные правовые акты. Акты, принятые органами местного самоуправления муниципалитетов-членов союза в рамках переданных межмуниципальному объединению полномочий, действуют до принятия муниципальным советом объединения актов, регулирующих эти отношения. С этого момента акты, принятые органами местного самоуправления муниципалите-

тов-членов объединения в рамках переданных объединению полномочий, считаются недействительными.

Объединения могут создаваться добровольно муниципальными советами одного или двух муниципалитетов и законом по предложению Правительства РА.

Созданному законом объединению могут передаваться лишь делегированные государством полномочия глав муниципалитетов, входящих в состав объединения.

Добровольному объединению могут быть переданы лишь собственные полномочия глав муниципалитетов, входящих в состав объединения, направленные на решение обязательных и добровольных задач. При этом переданные объединению полномочия может осуществлять только объединение. Более того, в пределах переданных объединению полномочий муниципальный совет муниципалитетов-членов объединения, а также главы муниципалитетов решений не принимают. При передаче объединению соответствующих полномочий органов местного самоуправления к объединению переходят также права, связанные с административной ответственностью, участием в гражданских правоотношениях, закрепленные за органами местного самоуправления другими законами.

Органами объединения являются совет объединения и председатель совета объединения. Совет состоит из глав муниципалитетов-членов объединения и одного члена муниципального совета. Члены совета и председатель совета осуществляют свои полномочия на общественных началах, однако по решению совета могут получать денежное возмещение. Полномочия совета определяются законом и уставом объединения.

Решения союза муниципальный совет муниципалитетов-членов объединения может обжаловать в судебном порядке. Совет организует свою деятельность путем проведения заседаний и рабочих дискуссий. Заседания совета созываются по необходимости. Заседание совета правомочно, если на нем присутствует более половины членов совета. Заседания совета проводит председатель совета. В его отсутствие заседание

совета проводит один из членов объединения в соответствии с уставом объединения.

Председатель совета избирается и заменяется советом из числа членов совета большинством голосов от общего числа его членов, порядок избрания которых определяется уставом объединения.

Председатель совета имеет ряд полномочий, связанных с организацией и деятельностью совета: созывает и проводит заседания совета, представляет на утверждение совета проект делопроизводства аппарата, назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата, подписывает решения правления и осуществляет иные полномочия, предусмотренные законом.

Председатель совета осуществляет свою деятельность через аппарат. Структура аппарата, число сотрудников определяется объединением после утверждения сметы доходов и расходов на следующий год по представлению председателя совета. Сотрудники аппарата считаются контрактными работниками.

Объединение как юридическое лицо может приобретать в собственность движимое и недвижимое имущество, а также иные имущественные права для осуществления своих полномочий в ходе своей деятельности.

По решению муниципального совета муниципалитетов-членов объединению могут быть переданы по праву пользования здания, сооружения или иное имущество, в соответствии с утвержденным бюджетом расходов, в установленном размере и в установленный срок, объединению выплачиваются взносы.

Источником финансирования объединения могут быть доходы, полученные от хозяйственной деятельности объединения, гранты, пожертвования, государственный бюджет, иные не запрещенные законодательством источники, в том числе иностранные источники.

Взносы, уплачиваемые объединению в целях осуществления делегированных государством полномочий, осуществляются исключительно из государственного бюджета, за счет

финансовых средств, выделяемых на осуществление этих полномочий.

Неуплата муниципальных взносов в установленный срок и в установленном размере может быть обжалована советом в суде.

Муниципальные предприятия и организации.

Муниципальный совет для решения задач социально-культурной, хозяйственно-бытовой областей населения муниципалитета может своим решением в установленном законом порядке выносить решение о создании, реорганизации или ликвидации муниципальных бюджетных учреждений, коммерческих организаций с участием муниципалитета и некоммерческих организаций: специализированных школ, клубов, домов культуры, театров, кинотеатров, музеев, библиотек, выставок, рынков, здравоохранительных и транспортных организаций, улиц, площадей, мостов, считающихся общественной собственностью квартир и нежилых помещений, зон отдыха, кладбищ, а также административных зданий, образовательных, культурных, спортивных и иных объектов и строений, учреждений и организаций, транспортных средства, внутримunicipальных сетей газоснабжения, электроснабжения, водоводов для питьевой и оросительной воды, а также иных недвижимых и движимых имуществ.

Согласно статье 88 Закона муниципалитет в установленном законом порядке устанавливает сборы для осуществления услуг по водоснабжению, водоотводу, орошению, отоплению, мусороудалению, обслуживанию многоквартирных зданий и иных услуг, оказываемых в целях решения задач жизнеобеспечения населения муниципалитета.

Размеры сборов по представлению главы муниципалитета утверждаются решением муниципального совета. Если эти услуги осуществляются бюджетными учреждениями муниципалитета, то взысканная сумма направляется в муниципальный бюджет.

Оказание этих услуг коммерческими организациями осуществляется в конкурсном порядке, в котором участвует муниципалитет.

ципальная коммерческая организация, оказывающая услуги в этой сфере. В случае, если конкурс выиграет коммерческая организация, считающаяся муниципальной собственностью, сборы за осуществление услуг взимаются данной организацией и направляются в муниципальный бюджет.

Если победителем в конкурсе признается другая организация, не считающаяся муниципальной собственностью, то муниципалитет заключает с победившей организацией договор, в котором по результатам конкурса фиксируются условия осуществления услуги, взимаемые за нее сборы, которые взимаются данной организацией (за исключением случаев, предусмотренных законом) и направляются в муниципальный бюджет.

Следует отметить, что каждый муниципалитет может учреждать только одно административное учреждение – аппарат муниципалитета, о котором уже подробно говорилось выше.

При этом муниципалитет как юридическое лицо публичного права в соответствии со статьей 62 Гражданского кодекса РА может создавать неограниченное количество учреждений, осуществляющих социально-культурную, образовательную или иную некоммерческую деятельность. Муниципальный совет от имени муниципалитета выполняет функции учредителя административного учреждения муниципалитета.

Муниципальный совет своим решением одобряет кандидатуры руководителей бюджетных учреждений и некоммерческих организаций, представленных главой муниципалитета, в порядке, установленном законодательством Республики Армения, утверждает составы советов и ревизионных органов коммерческих организаций с участием муниципалитета. Число представителей в этих органах, выдвинутых муниципальным советом, может быть только меньше половины.

Глава муниципалитета в установленном законом порядке с согласия муниципального совета назначает на должность и освобождает от должности руководителей муниципальных бюджетных учреждений и организаций, за исключением руководителей общественных некоммерческих организаций, кото-

рые назначаются по результатам конкурса. Порядок подготовки, проведения и подведения итогов конкурса на пополнение вакантной должности руководителя муниципальной некоммерческой организации утверждается уполномоченным государственным органом - Министерством территориального управления и инфраструктуры. В случае назначения на должность или освобождения от должности руководителей муниципальных учреждений и организаций, находящихся в населенных пунктах муниципалитета, консультируется с административным главой. В случае, если муниципальный совет дважды не дает согласие, глава муниципалитета производит назначение без согласования с муниципальным советом. До проведения конкурса на замещение должности главы муниципальной некоммерческой организации глава муниципалитета вправе назначить исполняющего обязанности главы муниципальной некоммерческой организации на срок не более шести месяцев. В случае признания конкурса несостоявшимся срок полномочий исполняющего обязанности может быть продлен один раз, сроком на три месяца. Деятельность общественных организаций также важна с точки зрения муниципальной собственности и бюджетирования муниципалитета, так как учреждения взимают местные сборы и сборы за выполненную работу, услуги, а коммерческие и некоммерческие организации, в результате своей предпринимательской деятельности, обеспечивают ежегодные отчисления.

1.4 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Как уже отмечалось, согласно статье 179 Конституции РА местное самоуправление — это право и способность органов местного самоуправления в соответствии с Конституцией и законами решать под собственную ответственность общественные вопросы муниципального значения, исходя из интересов населения муниципалитета.

Внутреннее законодательство включает в себя управле-

ние муниципальной собственностью, формирование и утверждение местного бюджета, местные налоги, пошлины и т.д. в пределах, установленных законом (полномочия детально определены нормами глав 4-6 Закона¹¹ РА «О местном самоуправлении»).

Эффективность местного самоуправления в решении вопросов местного значения в основном зависит от характера и объема полномочий органов местного самоуправления.

Полномочия органов местного самоуправления можно определить как совокупность полномочий этих органов, направленных на решение вопросов местного значения закрепленных законами и Конституцией Республики Армения.

Полномочия органов местного самоуправления определяются Конституцией РА, Законом, другими законами, а также решениями муниципалитетного совета. Согласно статье 182 Конституции РА полномочия органов местного самоуправления бывают собственными — в целях решения обязательных и добровольных задач муниципалитета, а также делегированными государством. Обязательные задачи муниципалитета устанавливаются законом, а добровольные — решениями муниципального совета. В целях наиболее эффективного осуществления полномочий государственных органов эти полномочия законом могут быть делегированы органам местного самоуправления.

Главой 5 закона РА «О бюджетной системе» определяются полномочия органов местного самоуправления в данной области. Полномочия органов местного самоуправления определяются Законом РА «Об отходах», которым установлена компетенция органов местного самоуправления в области обращения с отходами (ст. 11), Законом РА «О государственной статистике», согласно которому «орган местного самоуправления» осуществляет отраслевой (ведомственный), местный (муниципальный) учет (статистику) посредством ведения административных регистров (ст. 13), Законом Республики Армения

¹¹ Далее - Закон.

«О градостроительстве», которым определена компетенция органов местного самоуправления в области градостроительства (ст. 11) и др.

Полномочия органов местного самоуправления имеют следующие характерные черты:

1. полномочия органов местного самоуправления определяются Конституцией РА и решениями муниципалитетного совета;

2. ни один государственный орган не вправе осуществлять полномочия, возложенные на органы местного самоуправления, по своему усмотрению и инициативе. *Часть 1 статьи 8 Закона определяет принцип целостности и исключительности полномочий органов местного самоуправления.*

Случаи и порядок вмешательства в осуществление полномочий органов местного самоуправления определяются только законом (пункт 5)¹². При этом, согласно части 8 статьи 95 Закона, случаи и порядок вмешательства и контроля за деятельностью органов местного самоуправления определяются законом и должны быть правомерны законной цели, преследуемой таким вмешательством или контролем, а также должны принимать во внимание общественные интересы общества;

3. органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своих полномочий. Согласно статье 4 Европейской хартии «О местном самоуправлении» органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. В статье 8 Закона содержится такое же положение, в котором среди принципов местного самоуправления ука-

¹² Случаи и порядок вмешательства в осуществление полномочий органов местного самоуправления определяются только законом (пункт 5).

зывается общая компетенция - право осуществлять любую деятельность, связанную с интересами общества, если они не закреплены законом за другими органами и самостоятельность - осуществление права на местное самоуправление под свою ответственность, через органы местного самоуправления, избираемые на основе всеобщего, равного, свободного избирательного права (п. 1 и 2). Более того, муниципалитет является юридическим лицом публичного права (ст. 180 Конституции), а это означает, что основные права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции, распространяются и на муниципалитет, в той мере, в какой они имманентно применимы к муниципалитету (ст. 74). Соответственно, они не могут быть ограничены законом: по Конституции обязательные задачи муниципалитета устанавливаются законом, а добровольные — решениями муниципального совета (ст. 183);

4. собственные полномочия, определенные для решения обязательных задач, подлежат приоритетному исполнению со стороны муниципалитета в установленном законом порядке (ч. 9 ст. 10 Закона);

5. осуществление полномочий, возложенных на государственные органы, может быть делегировано настоящим законом руководителям муниципалитетов в качестве полномочий, делегированных государством. Полномочия, делегированные государством, осуществляются в порядке, установленном Правительством. Делегированные государством полномочия полностью и в обязательном порядке финансируются из государственного бюджета за счет ассигнований, предусмотренных для финансирования делегированных государством полномочий (ч.6-8 ст. 10 Закона);

6. определенные Законом полномочия органов местного самоуправления направлены исключительно на решение обязательных задач муниципалитета (ч. 5 ст.10). Обязательные задачи муниципалитета исчерпывающе перечислены в статье 12 Закона. Они в основном повторяют основные цели политики государства в экономической, социальной и культурной сферах, определенные статьей 86 Конституции РА, реализация ко-

торых обязательна для органов государственного и местного самоуправления в пределах своих полномочий и возможностей (ст. 87 Конституции).

Вывод - добровольные полномочия не являются исчерпывающими. Полномочия, установленные другими законами и решениями муниципального совета, органы местного самоуправления могут осуществлять только как добровольные полномочия.

Органы местного самоуправления могут осуществлять любую не противоречащую закону деятельность, затрагивающую муниципальные интересы. Таким образом, полномочия, не предусмотренные законом, могут считаться правомерными, если они отвечают следующим требованиям: затрагивают интересы муниципалитета и не противоречат закону.

Таким образом, в пределах решения вопросов муниципального значения органы местного самоуправления действуют самостоятельно и несут ответственность, в первую очередь, перед населением муниципалитета. Это не означает, что указанная самостоятельность исключает оспаривание незаконных правовых актов, действий и бездействия органов местного самоуправления государственными органами. Согласно ст. 188 Конституции РА уполномоченный орган Правительства в установленных законом случаях и порядке осуществляет правовой контроль за осуществлением собственных задач муниципалитета, а за осуществлением полномочий, делегированных государством, полномоченные органы Правительства осуществляют правовой и профессиональный контроль.

Статьей 98 Закона РА «О местном самоуправлении» определено, что государственный уполномоченный орган, а также соответствующий губернатор области могут обжаловать решения, действия и бездействие органов местного самоуправления в судебном порядке.

Установление судебного порядка обжалования объясняется тем, что органы местного самоуправления не имеют высшего руководителя, поэтому принятые ими правовые акты, их действия и бездействие не могут быть обжалованы во

внесудебном – административном, порядке.

Полномочия органов местного самоуправления можно классифицировать по разным признакам.

По своему характеру полномочиями органов местного самоуправления бывают:

- 1) полномочия управленческого характера;
- 2) полномочия организационного характера;
- 3) надзорные полномочия;
- 4) полномочия на администрирование.

К числу *управленческих полномочий* органов местного самоуправления относятся те, которые прямо или косвенно обеспечивают управленческие (распорядительные) и регулирующие функции, поощрение.

Организационные полномочия обеспечивают выполнение функций организации, координации, сбора, обработки и анализа информации, передачи другим органам, планирования, прогнозирования и учета.

Надзорные полномочия осуществляются как непосредственно органами местного самоуправления, так и совместно с другими государственными органами и призваны обеспечить выполнение функций фактических и других похожих проверок по критериям законности и оперативности.

Что касается администрирования, то оно осуществляется путем выдачи органами местного самоуправления разрешений, предоставления льгот и прав; в рамках администрирования - в принятии административных актов, касающихся правового положения физических и юридических лиц, путем действий, повлекших фактические последствия.

По содержанию полномочия органов местного самоуправления бывают общими и специальными. *Общие полномочия* распространяются на все области, входящие в компетенцию данного органа, а специальные полномочия относятся к решению конкретного вопроса.

По направлению деятельности полномочия органов местного самоуправления бывают:

- 1) полномочия, направленные на обеспечение участия

населения в решении вопросов местного значения;

2) полномочия по управлению муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления;

3) полномочия, направленные на комплексное развитие территории муниципалитета;

4) полномочия по удовлетворению социально-культурных, коммунально-бытовых и иных жизненно важных потребностей населения;

5) полномочия, направленные на охрану общественного порядка;

6) полномочия местного самоуправления, направленные на защиту прав, гарантированных Конституцией и законами Республики Армения.

По происхождению полномочия органов местного самоуправления бывают собственные и делегированные государством. Собственные полномочия делятся на обязательные и добровольные.

Как указывалось выше, осуществление полномочий, возложенных на государственные органы, может быть передано законом муниципалитетам как делегированные государством полномочия. Согласно статье 8 настоящего закона передача полномочий государственных органов муниципалитетам осуществляется в случае возможности более эффективного осуществления этих полномочий в муниципалитетах с обязательным предоставлением законом финансовых средств, необходимых для их реализации.

Порядок осуществления делегированных государством полномочий определяется Законом или постановлением Правительства, которым разграничиваются полномочия муниципального совета и главы муниципалитета.

Полномочия, делегированные государством, возлагаются и реализуются в следующие этапы:

- государственные органы передают свои полномочия органам местного самоуправления с предоставлением финансовых средств, необходимых для их реализации;

- органы местного самоуправления осуществляют делегированные государством полномочия;
- государственные органы осуществляют контроль за осуществлением делегированных государством полномочий органами местного самоуправления.

1.5 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С МОЛОДЕЖЬЮ

Согласно конституционным поправкам 2015 года, статья 86, среди прочих целей органов государственной власти и местного самоуправления, определяет обязанность по стимулированию участия молодежи в политической, экономической и культурной жизни.

С момента установления местного самоуправления законодательством предусматривались только два прямых способа участия жителей муниципалитета в самоуправлении: выборы в органы местного самоуправления и местные референдумы. В 2013 году в статью 10.1 закона внесена поправка¹³, которая в расплывчатой формулировке, но впервые определяет иные возможности участия жителей, которые больше похожи на подробное описание принципа гласности и прозрачности: участие жителей муниципалитета в местном самоуправлении определяется как осуществляемый в муниципалитете процесс, посредством которого жители информируются о деятельности органов местного самоуправления, они могут оказывать прямое или косвенное влияние на решения органов местного самоуправления. Каждый житель соответствующего муниципалитета старше шестнадцати лет имеет право участвовать в местном самоуправлении муниципалитета.

В настоящее время в целях обеспечения вышеуказанного конституционного требования в результате обширных измене-

¹³ См.: закон № 3А-72-Н от 19.06.13 г.

ний и поправок в Закон 2016 года¹⁴ статьями 11 и рядом других статей установлены четкие формы и структуры участия населения в местном самоуправлении. При этом, если минимальный возраст для участия в местных выборах и референдумах составляет 18 лет, то для иных форм участия в органах местного самоуправления законодатель установил *16-летний возрастной предел*. Таким образом, Закон гласит:

Участие жителей муниципалитета в местном самоуправлении – это процесс, посредством которого жители без дискриминации информируются о деятельности органов местного самоуправления, они могут оказывать прямое или косвенное влияние на решения органов местного самоуправления.

Каждый житель соответствующего муниципалитета старше шестнадцати лет имеет право участвовать в местном самоуправлении муниципалитета.

Жители могут участвовать в местном самоуправлении как лично, так и через общественные организации и гражданские инициативы.

Муниципалитет, независимо от численности населения, должен иметь официальный сайт, создание и ведение которого обеспечивает глава муниципалитета в соответствии с настоящим законом и установленном муниципальным советом порядке.

На официальном сайте муниципалитета с возможностью скачивания должна содержаться, как минимум, следующая информация: публичная информация об общей деятельности органов местного самоуправления, нормативные правовые акты, принятые главой муниципалитета и муниципальным советом, их проекты, пятилетняя программа развития муниципалитета и отчет о ее реализации, годовой рабочий план муниципалитета и отчет о его выполнении, бюджет муниципалитета и отчеты об исполнении бюджета, документы градостроительных программ, бланки заявлений на получение разрешений, выдавае-

¹⁴ См.: закон № 3А-237-Н от 16.12.2016 г.

мых в пределах полномочий главы муниципалитета, а также общая информация о количестве и типе выданных разрешений, процедура, материалы публичных слушаний и общественных обсуждений и встреч с жителями, место и время проведения, порядок формирования совещательных органов при главе муниципалитета, проведении публичных слушаний и обсуждений в муниципалитете и др., информация об услугах, предоставляемых муниципалитетом и его подведомственными структурами, информация о строительстве в муниципалитете за счет государственных и муниципальных средств, информация об имуществе, являющемся собственностью муниципалитета.

Взаимоотношения жителей муниципалитета, их групп, органов местного самоуправления, формы и процесс участия определяются настоящим Законом, иными законами Республики Армения, а также порядком участия жителей муниципалитета в местном самоуправлении.

Порядок участия населения в местном самоуправлении, с учетом особенностей данного муниципалитета, должен, как минимум, определять необходимые условия для обеспечения осведомленности жителей о деятельности органов местного самоуправления, те достаточные условия и критерии, необходимые для обеспечения на практике осведомленности и участия жителей муниципалитета, организации и проведении мероприятий в местах, доступных для жителей, обеспечивая при этом участие группы людей с ограниченными возможностями (ст. 11 Закона).

Органы местного самоуправления обладают рядом полномочий в процессе обеспечения населения муниципалитета в самоуправлении. Так, глава муниципалитета для эффективного обеспечения участия населения в управлении и развитии муниципалитета, создает необходимые условия – осведомленность о деятельности органов местного самоуправления, используя для этой цели доступные в муниципалитете средства (в том числе, информационные и коммуникационные средства).

Глава муниципалитета обязан регулярно организовывать публичные слушания или обсуждения законодательных и подзаконных важнейших проектов и инициатив, касающихся местного самоуправления, в частности, программ развития муниципалитета и бюджета, решения главы муниципалитета и муниципального совета об услугах, предоставляемых муниципалитетом, планируемых изменений в генеральном плане, в сферах экологии, градостроительства, жизнедеятельности муниципалитета. Полученные в результате обсуждений и слушаний предложения глава муниципалитета обобщает и представляет авторам инициатив и проектов. Глава муниципалитета, при возможности, информирует жителей муниципалитета об организуемых в муниципалитете образовательных и обучающих программах, а при необходимости привлекает к этим программам его представителей (ст. 37 Закона).

Глава муниципалитета находится в непосредственном контакте с населением на территории единицы самоуправления в случае решения проблем, связанных с защитой их интересов. В установленном Конституцией порядке глава муниципалитета в пределах своей компетенции принимает меры к защите прав и законных интересов жителей и хозяйствующих субъектов муниципалитета, проводит прием граждан, в установленном законом порядке принимает к рассмотрению предложения, заявления и протесты граждан и принимает меры по их удовлетворению.

Глава муниципалитета стимулирует решениями, вынесенными в пределах своей компетенции, реализации программ инициаторов хозяйственной деятельности, способствует и оказывает содействие осуществлению их наиболее эффективной деятельности в муниципалитете.

По предложению главы муниципалитета муниципальный совет утверждает порядок участия жителей в местном самоуправлении муниципалитета (ст. 18 Закона).

Проект повестки дня заседаний муниципального совета оформляется из письменных вопросов главы муниципалитета, членов муниципального совета, административных глав насе-

ленных пунктов, входящих в состав муниципалитета, представленных секретарю аппарата главы муниципалитета не позднее чем за десять дней до заседания.

В муниципалитетах с численностью населения более 10 000 человек не менее одного процента зарегистрированных в муниципалитете лиц, достигших шестнадцатилетнего возраста, могут выступить с инициативой о включении вопроса в повестку дня заседания муниципального совета, в муниципалитетах с численностью населения от 1 000 до 10 000 человек – два процента, в муниципалитетах с численностью населения до 1 000 человек – четыре процента. Инициатива о включении вопроса в повестку дня заседания муниципального совета подписывается жителями и представляется главе муниципалитета. Инициатива жителей муниципалитета представляется и обсуждается на заседании муниципального совета не позднее одного месяца после ее получения главой муниципалитета. Также инициатива может быть повторно представлена на рассмотрение муниципального совета и внесена в повестку заседания в порядке, установленном настоящей статьей, через шесть месяцев после ее очередного (первичного) обсуждения. Инициатива жителей муниципалитета вносится на заседании муниципального совета представителем, избранным жителями-инициаторами в качестве автора, а порядок ее обсуждения определяется регламентом муниципального совета (ст. 14 Закона).

Не позднее чем за семь дней до очередного заседания муниципального совета глава муниципалитета публикует проект повестки дня заседания муниципального совета с указанием места и времени проведения заседания. Публикование осуществляется в муниципалитетах путем размещения их в резиденции муниципального совета, а также во всех населенных пунктах, входящих в состав муниципалитета. А в муниципалитетах с численностью населения более 3000 человек данная информация публикуется через средства массовой информации или сети Интернет, в том числе через официальный сайт муниципалитета (ст. 15 Закона).

Кроме того, в муниципалитетах с населением более 3 000 человек публичные заседания муниципального совета транслируются в режиме онлайн на официальном сайте муниципалитета, а протоколы заседаний размещаются на официальном сайте муниципалитета с возможностью скачивания в течение недели (ст. 16 Закона).

Член муниципального совета должен регулярно встречаться с населением муниципалитета, содействовать реализации их права в участии в самоуправлении. Кроме того, глава муниципалитета предоставляет члену муниципального совета не менее чем на один день в месяц меблированную комнату или зал для приема жителей муниципалитета, а также проведения общественных собраний и обсуждений (ст-и. 21 и 24 Закона).

Законом регулируются вопросы основных документов муниципалитета, связанные с обеспечением участия населения в разработке, утверждении, исполнении и контроле пятилетней программы развития и проекта годового бюджета.

Таким образом, для обеспечения участия населения муниципалитета в процессе управления (составление, общественные обсуждения, исполнение и контроль) пятилетней программы развития муниципалитета и годового бюджета по предложению главы муниципалитета и решением муниципального совета при главе муниципалитета формируется совещательный орган, в состав которого входят соответствующие специалисты аппарата и муниципальных организаций, а также от одного до трех членов муниципального совета, жители, эксперты и другие заинтересованные лица (с согласия последних).

Перед внесением проектов пятилетнего плана развития муниципалитета или годового бюджета на утверждение муниципального совета глава муниципалитета организует, проводит публичные слушания или обсуждения в срок, определенный статьей 4 Закона «О нормативных правовых актах».

Возражения и предложения, принятые в результате общественных обсуждений, глава муниципалитета представляет муниципальному совету. Кроме того, с целью сделать доступ-

ным пятилетний план развития муниципалитета и бюджет для населения муниципалитета готовятся и публикуются ключевые показатели, а также буклеты со статистическими графическими данными (ст. 91 Закона).

Аппарат муниципалитета информирует жителей муниципалитета, представителей общества о деятельности органов местного самоуправления и организует с участием последних мероприятия, установленные Конституцией, другими законами РА и правовыми актами, а также порядком участия населения в местном самоуправлении муниципалитета и порядком организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний.

1.6 МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СОВЕТ ЕРЕВАНА И УКРУПНЕННЫХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ (ПРАВОВОЙ СТАТУС, СТРУКТУРА И КОМПЕТЕНЦИЯ)

До конституционных поправок 2005 года в Республике действовала единая институционально-правовая система местного самоуправления. Город Ереван имел статус области (марза) – мэр назначался на должность и освобождался от должности решением Правительства РА, которое утверждалось президентом РА. Ереван не имел представительного органа местного самоуправления – муниципального совета. Фактически, в городе Ереване осуществлялось территориальное государственное управление, а в 12 административных округах – самоуправление. В них сроком на три года прямым голосованием избирались руководители административных районов и окружные советы.

Согласно поправкам 2005 года город Ереван был признан муниципалитетом. Было установлено, что особенности самоуправления в нем и формирования органов местного самоуправления определяются законом, и законом могут быть установлены прямые или не прямые выборы мэра Еревана.

На основании конституционных поправок был принят Закон РА «О местном самоуправлении в городе Ереване», внесе-

ны изменения в Избирательный кодекс РА, на основании которых в 2009 году состоялись пропорциональные выборы в Ереванский городской совет, из числа его членов был избран мэр. Положения Закона РА «О местном самоуправлении» и сегодня продолжают применяться к городу Еревану, но постольку, поскольку они не противоречат Закону РА «О местном самоуправлении в городе Ереване». Закон установил ряд особенностей структуры, организации и деятельности городского совета, мэра и их вспомогательных органов.

Требование прямого избирательного права главы муниципалитета снято конституционными поправками 2015 года, на основании которых изменениями и дополнениями, внесенными Законом РА № ЗА-237-Н от 16.12.2016 г., Закон определил особенности местного самоуправления для муниципалитетов Гюмри и Ванадзора.

Позднее, в связи с реализацией стратегического плана укрупнения муниципалитетов, Законом, с регулярными изменениями и дополнениями в другие смежные законы, были установлены выборы в муниципальный совет по пропорциональной системе, а следовательно, непрямые выборы мэра, установлены особенности их организации и деятельности. Более подробно мы рассмотрим их ниже (в подразделе «Глава укрупненных муниципалитетов»).

Правовой статус и компетенции городского совета Еревана и укрупненных муниципалитетов.

Что касается правового статуса городского совета, то Закон не уточняет никаких особенностей: как и в других муниципалитетах совет укрупненных муниципалитетов является представительным органом местного самоуправления.

Единственным исключением является городской совет Еревана, который имеет определенные особенности как в плане определения правового статуса, так и некоторых специальных полномочий. Так, согласно статье 11 Закона РА «О местном самоуправлении в городе Ереване»:

«1. Высшим органом местного самоуправления в Ереване является Совет, который осуществляет контроль за деятель-

ностью мэра.

2. Совет при осуществлении полномочий, отведенных ему Конституцией и законом Республики Армения, независим и действует только в интересах Еревана и от его имени».

Городской совет в целях рассмотрения и подготовки вопросов, входящих в его компетенцию, а также для осуществления контроля от имени Совета создает не более 4 постоянных комиссий. Кроме этого могут создаваться временные комиссии и комиссии по рассмотрению. По требованию любой фракции Совета в Ереване создается специальная временная комиссия по рассмотрению для выяснения представляющих общественный интерес фактов, связанных с местным самоуправлением в Ереване. К запросу прилагается фамилия председателя комиссии.

Создание комиссии по рассмотрению фракциями может быть инициировано один раз в календарный год. Она действует до момента выяснения факта, но не более 6 месяцев. Комиссия состоит из одного представителя фракций, если городской совет не примет решения о другом равном представительстве. Мэр, секретарь аппарата мэрии, главы административных округов, подведомственные Еревану организации обязаны предоставлять комиссии необходимые документы и справки по требованию председателя комиссии и не менее чем одной пятой от общего числа членов постоянной комиссии Совета. Заседания комиссии по рассмотрению являются открытыми, закрытые заседания могут проводиться по решению, принятому половиной от общего числа членов комиссии. На временные комиссии и комиссии по рассмотрению соответственно распространяются положения, установленные для постоянных комиссий. (ст. 33 – 35 закона РА «О местном самоуправлении в городе Ереване»). Контроль за исполнением бюджета Еревана осуществляет городской совет, который правомочен проверять любое бюджетное действие, эффективность и качество выполнения работ, требовать отчеты о произведенных расходах. В целях эффективного осуществления контроля за исполнением бюджета Еревана Совет обязан в

установленном порядке привлекать аудиторские службы, оплата которых производится из бюджета Еревана (ст. 12 и 81 закона РА «О местном самоуправлении в городе Ереване»).

Примечательно, что Закон РА «О местном самоуправлении» не определяет вышеупомянутые полномочия городского совета Еревана ни для муниципальных советов укрупненных муниципалитетов, ни для каких других. Законом устанавливаются лишь общие положения об осуществлении муниципальным советом полномочий главы муниципалитета (ст. 18 Закона). Даже не предполагаются положения контроля за исполнением бюджета, определяя только утверждение отчета о его выполнении. Более того, в Законе РА «О бюджетной системе» сохранены прежние правовые нормы об увольнении главы муниципалитета, что не только противоречит действующим конституционным нормам, но и практически невозможно осуществить в связи с тем, что такие полномочия и положения законом не предусмотрены. Тем не менее, в укрупненных муниципалитетах Закон предусматривает право выразить вотум недоверия главе муниципалитета без указания правового основания, что дает основание предположить, что в этих муниципалитетах муниципальный совет имеет право по своему усмотрению в любой момент в установленном законом порядке без обоснования освободить от должности главу муниципалитета (ст. 68 Закона).

Основные полномочия городского совета Еревана, определенные статьей 12 Закона РА «О местном самоуправлении в городе Ереване», практически полностью совпадают с полномочиями, определенными статьей 18 Закона для муниципальных советов всех других муниципалитетов, однако определяется ряд особенностей. Таким образом, городской совет Еревана может:

1. устанавливать дополнительные условия осуществления действующих в Ереване норм в дополнение к нормам, установленным градостроительными нормативно-техническими документами, при определении местных налогов и пошлин в пределах ставок, предусмотренных законом, городской совет

может руководствоваться принципом зонирования, причем для разных налогов, пошлин, сборов может быть установлено разное зонирование (единые ставки устанавливаются в других муниципалитетах);

2. определять характер, объем, условия и порядок осуществления обязательного благоустройства находящегося в административных границах Еревана недвижимого имущества, находящегося во владении собственника или владельца недвижимого имущества и смежной с ним территории общего пользования;

3. утверждать также годовую, пятилетнюю долгосрочную и специальную программу развития Еревана (в других муниципалитетах утверждается только пятилетняя программа развития);

4. осуществлять контроль за исполнением бюджета, правомочен определять детали целевого использования бюджетных средств, отменять соответствующие решения мэра, касающиеся распоряжения бюджетными средствами, рассматривать и принимать решения по годовому отчету мэра об исполнении бюджета;

5. принимать решение о проектах зонирования отдельных территорий города Еревана, разработанных в соответствии с генеральным планом города Еревана;

6. в дополнение к правилам деятельности в сфере торговли, общественного питания и обслуживания устанавливать дополнительные условия применения этих правил в Ереване, а также дополнительные правила;

7. устанавливать критерии квалификационных категорий организаций сферы торговли и обслуживания и порядок их присвоения;

8. определять требования, условия, сроки, допустимые места передвижной торговли, порядок их предоставления (условия), условия и часы осуществления деятельности, а также несанкционированные виды продаваемых товаров и оказанных услуг;

9. определять пункты передвижной торговли, порядок пе-

ремещения транспортных средств на специальную территорию, их регистрацию там или размер платы за перемещение и сохранение транспортных средств на специальной территории;

10. определять требования, условия, виды товаров, реализуемых путем передвижной торговли в государственных общественных местах (улицах, скверах, парках, других местах), расположенных на административной территории города Еревана, места, разрешенные для передвижной торговли;

11. принимать решение о дополнительных условиях разрешения на торговлю алкогольными напитками и табачными изделиями в Ереване в соответствии с правилами торговли алкогольными напитками и (или) табачными изделиями в Республике Армения;

12. принимать решение о дополнительных условиях организации ярмарок, а также организации торговли на открытом воздухе в Ереване;

13. принимать решение о требованиях к расположению (расстоянию) объектов ограниченного обслуживания в городе Ереване;

14. принимать решение о порядке деятельности расположенных в Ереване кладбищ и организации, и осуществления работ по их содержанию;

15. определять ограничения, требования и условия, предъявляемые к тем зданиям и сооружениям, в которых совершаются ритуальные услуги панихиды;

16. принимать решение о содержании зеленых территорий общего пользования Еревана и правилах пользования ими;

17. устанавливать рекламную зону городского значения (в виде карты), улицы, площади, парки городского значения;

18. устанавливать градостроительную зону городского значения (в виде карты), а также условия, при которых градостроительная деятельность, хотя и осуществляется за пределами градостроительной зоны городского значения, однако имеет городское значение;

19. определять порядок, условия и ограничения использования территории для оказания услуг общественного питания в городе Ереване на территориях общего пользования, прилегающих к данному объекту, в летний (с 1 мая – 31 октября) и зимний (с 1 ноября – 30 апреля включительно) периоды.

Очевидно, что указанные особенности обусловлены конституционным статусом Еревана как столицы, многочисленностью населения и, следовательно, необходимостью проявления особых подходов к решению их социально-бытовых проблем.

Предусмотрены также некоторые особенности досрочного прекращения полномочий муниципального совета и его членов, избранных по пропорциональной избирательной системе.

Полномочия члена муниципального совета, избранного по пропорциональной избирательной системе, прекращаются досрочно, если: 1) прекращены полномочия Совета; 2) он утратил право быть избранным в муниципальный совет; 3) он по вступившему в законную силу решению суда признан безвестно отсутствующим или умершим; 4) он представил заявление о занятии должности, несовместимой с членством в Совете; 5) он в течение одной недели с момента занятия должности, несовместимой с членством в Совете, не известил об этом мэра в письменной форме; 6) он подал в отставку (ст. 70 Закона). Полномочия члена Совета могут быть прекращены досрочно решением, принятым большинством голосов от общего числа членов Совета, если он в течение одной очередной сессии отсутствовал без уважительной причины в более чем половине заседаний или голосований Совета либо половине заседаний комиссии Совета. Полномочия члена Совета могут быть прекращены досрочно, если он умер. В вышеуказанных случаях, кроме случая, предусмотренного пунктом 1, на основании соответствующих обосновывающих документов глава муниципалитета составляет протокол о досрочном прекращении полномочий члена совета и направляет его в Территориальную избирательную комиссию в течение семи рабочих дней. Член

муниципального совета подает заявление об отставке главе муниципалитета, который объявляет об этом на предстоящем заседании муниципального совета. В случае невозможности для члена муниципального совета подать свое заявление главе муниципалитета лично, заявление об отставке подается главой фракции или представителем члена муниципального совета.

В отличие от муниципального совета, формируемого по мажоритарной избирательной системе, в случае досрочного прекращения полномочий члена муниципального совета, избранного по пропорциональной избирательной системе, этот мандат не остается вакантным, а по решению территориальной избирательной комиссии в недельный срок вручается следующему кандидату в избирательном списке соответствующей партии (блока партий) в порядке, установленном Избирательным кодексом РА. Если последний отказывается от мандата, он исключается из списка кандидатов. Если в списке нет другого кандидата, мандат остается вакантным.

Во-первых, полномочия муниципального совета, избранного по мажоритарной системе, прекращаются досрочно в силу факта, по протоколу, подписанному муниципалитетом и/или членами муниципального союза; во-вторых, полномочия прекращаются, если дальнейшее проведение заседаний муниципального совета становится невозможным или правомочие заседаний не обеспечиваются в течение шести месяцев подряд.

Между тем, полномочия муниципального совета, избранного по пропорциональной системе, досрочно прекращаются решением Правительства Республики Армения, в основном в связи с политическим кризисом.

Таким образом, Правительство Республики Армения может досрочно прекратить полномочия муниципального совета, если:

- 1) в период очередной сессии заседания муниципального совета не созываются более трех месяцев;
- 2) муниципальный совет не принимает решения по вопросам, обсуждаемым муниципальным советом на очередной сес-

сии более трех месяцев;

3) муниципальный совет не принимает решения по проекту, подлежащему внеочередному обсуждению, внесенному главой муниципалитета, в течение трех месяцев очередной сессии.

Правительство Республики Армения досрочно прекращает полномочия муниципального совета, если в двухнедельный срок после созыва сессии в соответствии с Избирательным кодексом РА (ст. 142.2) не будет выдвинут ни один кандидат на пост главы муниципалитета или если один выдвинутый кандидат не наберет необходимое количество голосов.

Одновременно с решением о прекращении полномочий муниципального совета Правительство Республики Армения назначает внеочередные выборы муниципального совета. Муниципальный совет продолжает осуществлять свои полномочия до первого заседания новоизбранного Совета. После вступления в силу постановления Правительства РА, муниципальный совет не вправе назначать местный референдум, выражать недоверие главе муниципалитета, утверждать или изменять годовую программу использования и отчуждения имущества, являющегося собственностью муниципалитета (ст. 69 Закона).

Структура укрупненных муниципалитетов и городского совета Еревана.

В укрупненных муниципалитетах муниципальный совет состоит из его членов, фракций и комиссий.

Законодательный орган напрямую связывает *число членов муниципального совета* укрупненных муниципалитетов с численностью населения муниципалитета. Таким образом, согласно Избирательному кодексу Республики Армения муниципальный совет как представительный орган местного самоуправления имеет свою *особую структуру*. Избирательный кодекс Республики Армения определяет этот состав численностью имеющего право голоса населения соответствующего муниципалитета. Так, в соответствии со статьей 104.1 указанного Кодекса укрупненными считаются муниципалитеты с чис-

лом избирателей более 4 000 человек, выборы в муниципальный совет которых проводятся по пропорциональной системе; в муниципалитете с числом избирателей от 4 001 до 10 000 человек избирается пятнадцать членов; в муниципалитете с числом избирателей от 10 001 до 25 000 избирателей - двадцать один член; в муниципалитете с числом избирателей от 25 001 до 70 000 человек - двадцать семь членов; в муниципалитете с числом избирателей от 70 001 до 300 000 человек - тридцать три члена; в муниципалитете с числом избирателей более 300 000 – шестьдесят пять членов. Муниципальный совет Еревана в настоящее время является единственным, который состоит из 65 членов.

В соответствии с этим, в отличие от муниципального совета, избираемого по мажоритарной избирательной системе, в совете укрупненного муниципалитета формируются фракции. Фракции муниципального совета формируются в день открытия первой сессии новоизбранного муниципального совета по следующему принципу: члены муниципального совета, избранные по выдвижению партии или блока, участвующие в распределении мандатов членов муниципального совета, входят в состав одноименных фракций. Фракция представляет в письменной форме главе муниципалитета свой устав, название, состав, имена и фамилии главы и секретаря, которые председатель заседания обнародует на предстоящем заседании совета. Член муниципального совета может выйти из фракции, письменно уведомив об этом главу соответствующей фракции или главу муниципалитета.

Деятельность фракции прекращается, если все ее члены выходят из фракции.

О смене состава фракции, а также прекращении ее деятельности письменно уведомляется глава муниципалитета или председатель заседания муниципального совета, который объявляет об этом на предстоящем заседании Совета.

В зале заседания муниципалитета фракциям выделяются отдельные секции. В зале заседаний муниципалитета или другом месте, определяемом муниципальным советом, фракциям

предоставляются отдельные меблированные, оборудованные техническими средствами и средствами связи кабинеты.

Секретарь фракции и эксперты принимаются на работу по срочному контракту по представлению руководителя соответствующей фракции, выполняют его поручения, а также по его поручению обеспечивают работу членов фракции и членов муниципального совета (ст. 66-67 Закона).

В случае с городским советом Еревана единственная особенность состоит в том, что в силу его численности законодатель четко определяет численность вспомогательного персонала: фракция численностью до 7 человек имеет одного секретаря и одного эксперта, определенных штатным расписанием муниципалитета; фракция численностью от 7 до 11 членов имеет одного секретаря и двух экспертов; фракция с численностью более 11 членов – 1 секретаря и трех экспертов (ст. 31-32 Закона РА «О местном самоуправлении в городе Ереване»).

Комиссии муниципального совета.

В муниципалитетах с численностью муниципального совета до 9 человек (маленькие муниципалитеты) муниципальный совет для осуществления отведенных ему полномочий может своим постановлением создавать *постоянно действующие или временные комиссии*. В муниципалитетах с численностью муниципального совета более 9 членов муниципальный совет для осуществления отведенных ему полномочий может своим постановлением создавать постоянно действующие комиссии, а при необходимости – временные комиссии.

Количество комиссий, функции и порядок формирования муниципального совета определяются регламентом муниципального совета. В законе не указывается их количество, но малочисленность членов муниципального совета объективно привела к тому, что на практике в них создаются одна-две комиссии.

В то же время в городском совете Еревана может быть создано до 4 постоянных комиссий, учитывая, что он насчитывает 65 членов (об этом говорилось в начале этого подразде-

ла). В соответствии с регламентом городского совета Еревана созданы и функционируют 4 постоянные комиссии: по финансово-экономическим вопросам, правовым вопросам, градостроительству, землепользованию, а также культуре, образованию и социальным вопросам, каждая из которых состоит из 15-16 членов муниципального совета.

Закон также определяет некоторые особенности в части формирования муниципального совета (о чем пойдет речь в главе 2 настоящей работы), досрочного прекращения полномочий муниципального совета и его членов, а также пополнения вакансий на место члена муниципального совета.

Таким образом, деятельность муниципального совета организуется через собрания, которые проводятся не реже одного раза в два месяца. Между тем, муниципальные советы крупных муниципалитетов действуют через сессии заседаний, созывая по крайней мере одно собрание каждый месяц. Очередные сессии заседаний муниципального совета созываются со второго вторника февраля по последнюю среду июня, со второго вторника сентября по последнюю среду декабря. Дни заседаний определяются муниципальным советом.

Заседание муниципального совета созывает и ведет глава муниципалитета, а в его отсутствие – первый заместитель главы муниципалитета. Заседание муниципального совета правомочно, если на нем присутствует более половины членов муниципального совета. Если в течение получаса не является на заседание глава муниципалитета или его первый заместитель, то составляется протокол о том, что председатель заседания не явился за заседание, который подписывают члены муниципального совета, явившиеся на заседание. После чего заседание ведет старший по возрасту член муниципалитета, присутствующий на заседании муниципального совета.

Заместители главы муниципалитета имеют право участвовать в заседаниях муниципального совета, выступать с внеочередной речью, а также отвечать на вопросы. По приглашению главы муниципалитета или фракций муниципального совета в заседаниях муниципального совета могут участвовать,

выступать с докладами и отвечать на вопросы также и иные лица.

Правовые акты укрупненных муниципалитетов и городского совета Еревана.

На заседании муниципального совета может быть рассмотрен любой вопрос, затрагивающий интересы муниципалитета, который законом не отнесен к компетенции государственных органов, организаций и должностных лиц.

Муниципальный совет принимает решения и послания по обсуждаемым вопросам и составляет протоколы по ним. Совет может принимать послания, заявления по вопросам, затрагивающим интересы муниципалитета, но находящимся вне его полномочий, адресованные населению, главе муниципалитета, другим государственным органам (ст.13 Закона). Укрупненные муниципалитеты и городской совет Еревана принимает решения, заявления и послания. Решения, заявления и послания муниципального совета принимаются большинством голосов присутствующих на заседании членов муниципального совета, за исключением случаев, установленных Законом: решения о назначении заместителя главы муниципалитета, выражении недоверия главе муниципалитета, досрочного прекращения полномочий члена муниципального совета принимаются большинством голосов от общего числа членов муниципального совета. В маленьких муниципалитетах заявления муниципального совета не принимаются (ст. 57, 64, 68, 70 Закона).

Городской совет Еревана также принимает решения по вопросам, входящим в его компетенцию. В целях обеспечения их реализации на основании законов и Конституции Республики Армения городской совет Еревана принимает подзаконные нормативные правовые акты, подлежащие исполнению на административной территории Еревана. Городской совет Еревана может принимать послания, заявления по вопросам, затрагивающим интересы Еревана, но находящимся вне его полномочий, адресованные населению, мэру Еревана, другим государственным органам и органам местного самоуправления.

Решения, заявления и послания Совета принимаются большинством голосов присутствующих на заседании членов Совета, но не менее чем одной четверти от общего числа членов Совета, за исключением случаев, установленных настоящим Законом. В частности, как и в других укрупненных муниципалитетах, так и в Ереване решения о выражении недоверия главе муниципалитета, досрочном прекращении полномочий члена муниципального совета, назначении заместителей мэра принимаются большинством голосов от общего числа членов муниципального совета. Кроме того, в отличие от других укрупненных муниципалитетов городской совет Еревана принимает большинством голосов от общего числа членов Совета также проекты решений, согласно заключению мэра уменьшающие доходы или увеличивающие расходы бюджета Еревана.

Заявления и послания городского совета Еревана подписываются и опубликовываются мэром в недельный срок. Мэр подписывает и опубликовывает решения городского совета Еревана в порядке, установленном Законом Республики Армения «О правовых актах». Акты городского совета Еревана размещаются на официальном интернет-сайте мэрии в недельный срок после их принятия. Мэр в месячный срок со дня получения принятого городским советом Еревана послания обязан принять его к рассмотрению и официально уведомить Совет о результатах.

1.7 ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛИТЕТА ЕРЕВАНА И УКРУПНЕННЫХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ (ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛИТЕТА, АППАРАТА МУНИЦИПАЛИТЕТА И АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНОВ, СТРУКТУРА И КОМПЕТЕНЦИИ)

Правовой статус и компетенции главы муниципалитета Еревана и укрупненных муниципалитетов.

В укрупненных муниципалитетах и Ереване глава муниципалитета и мэр также являются исполнительным органом

местного самоуправления и, в то же время, членом муниципального совета, в отношениях с другими лицами и органами не только представляют муниципалитет, но и муниципальный совет и администрацию муниципалитета, а также руководят аппаратом муниципалитета (ст. 54 Закона).

Помимо общих требований и ограничений, предъявляемых Законом к главам муниципалитетов, Законом определяется принцип исключительности гражданства РА: главой муниципалитета может стать лицо, являющееся гражданином Республики Армения и считающееся членом муниципального совета (ст. 55 Закона).

В маленьких муниципалитетах глава избирается прямым голосованием сроком на 5 лет, а в укрупненных муниципалитетах срок его полномочий не определяется, глава избирается муниципальным советом на весь (остаточный) срок полномочий последнего (ст. 56 Закона). Общие и отраслевые полномочия, характеризующие правовой статус главы муниципалитета, в основном повторяют полномочия, определенные Законом для глав всех муниципалитетов¹⁵.

В то же время полномочия мэра Еревана несколько отличаются, в основном из-за того, что Ереван, в отличие от всех других муниципалитетов республики, не входит в территорию какого-либо региона. Согласно статье 9 Закона РА «О местном самоуправлении в городе Ереване»: «1) территориальное управление в Ереване осуществляет уполномоченный Правительством РА орган. Уполномоченный Правительством РА орган осуществляет полномочия, отведенные марзпетам (губернаторам) другими законами, правовыми актами Республики Армения, в той мере, в какой они не противоречат настоящему Закону; 2) определенные функции территориального управления в Ереване могут передаваться другим государственным органам исполнительной власти постановлением Правительства; 3) особенности территориального управления в Ереване определяются настоящим Законом». Это обстоятельство

¹⁵ См.: ст. 35 и ст. 59 Закона.

нашло свое отражение и в полномочиях мэра Еревана в различных сферах.

Таким образом, в *сфере градостроительства* наряду с другими полномочиями в качестве обязательных полномочий в установленном законом порядке мэр выдает разрешение на установку внешней рекламы в рекламной зоне городского значения (на улицах и непосредственно примыкающих к ним территориях, а также площадях и в парках городского значения), а в качестве делегированных полномочий - управляет эксплуатацией переданных в его управление внутримunicipальных линий коммуникации, водопроводной, канализационной, газовой, оросительной и отопительной сетей и других архитектурных сооружений, считающихся государственной собственностью.

В *сфере охраны общественного порядка* мэр следит за соблюдением правил общежития, следит за соблюдением требований правил, утвержденных городским советом Еревана, привлекает нарушителей к административной ответственности в случаях, установленных Кодексом Республики Армения «Об административных правонарушениях». К тому же, в отличие от других муниципалитетов в целях осуществления вышеуказанных полномочий мэр создает муниципальную службу охраны общественного порядка Еревана.

В *сфере транспорта и дорожного строительства* мэр содействует организации работ по строительству, содержанию и эксплуатации транзитных участков автомобильных дорог межгосударственного и республиканского значения, проходящих через Ереван; организует работу общественного транспорта в Ереване (кроме Ереванского метрополитена); осуществляет программу приспособления общественного транспорта для свободного перемещения инвалидов и маломобильных групп населения. В данной сфере мэр осуществляет следующие делегированные полномочия: регулирование на территории Еревана дорожного движения посредством дорожной разметки, а также установки знаков дорожного движения и светофоров (за исключением предусмотренных законодательством

вом случаев временной установки); организует работу Ереванского метрополитена.

В сферах электронной связи, электроснабжения, водоснабжения, газоснабжения мэр осуществляет следующие полномочия: мэр в связи с проблемами электронной связи, электроснабжения, водоснабжения, газоснабжения на территории Еревана приглашает должностных лиц соответствующих организаций, проводит совещания и привлекает их внимание к необходимости решения возникших проблем; доминирующие операторы в сфере электронной связи, а также частные организации, оказывающие услуги в сферах электроснабжения, водоснабжения, газоснабжения, один раз в год ежегодно представляют мэру сообщения о выполненных ими работах и планируемых мероприятиях; эти организации не вправе прекращать электро-, газо-, и водоснабжение более чем на 3 часа без предварительного информирования об этом мэра и согласования с ним, за исключением аварийных случаев.

Правовой статус главы муниципалитета Еревана и укрупненных муниципалитетов отличается некоторыми основаниями и порядком досрочного прекращения его полномочий.

Таким образом, полномочия главы муниципалитета завершаются с момента вступления в полномочия новоизбранного главы муниципалитета¹⁶.

Полномочия главы муниципалитета завершаются досрочно, если он:

- 1) утратил избирательное право члена Совета; занимает должность, несовместимую с должностью мэра;
- 2) подал в отставку;

¹⁶ При этом полномочия главы муниципалитета, избранного прямым голосованием, прекращаются в связи с составлением соответствующего протокола, на основании которого и после составления которого по решению Правительства РА назначаются и проводятся внеочередные выборы. Избранный в результате кандидат вступает в должность главы муниципалитета на следующий день после официального опубликования результатов выборов.

- 3) утратил полномочие члена Совета;
- 4) получил гражданство другого государства;
- 5) умер.

Полномочия главы муниципалитета прекращаются досрочно в случае выражения недоверия в порядке, установленном Законом. Статья 68 закона также предусматривает так называемый конструктивный вотум недоверия главе муниципалитета, когда на голосование выдвигается член совета, выдвинутый инициативной группой в качестве кандидата в главы муниципалитета. Право внесения такого проекта имеет не менее одной трети от общего числа членов муниципального совета. Проект решения о выражении недоверия главе муниципалитета вносится на рассмотрение главы муниципалитета, а также во фракции муниципального совета. Фракции совета немедленно информируют членов своих фракций. Проект решения о выражении недоверия главе муниципалитета с предложением другой кандидатуры также может быть представлен не менее чем одной трети от общего числа членов Совета, не вошедших в инициативную группу, в течение 36 часов после представления проекта решения о выражении недоверия мэру. Заседание Совета созывается силой закона в 10.00 часов третьего рабочего дня после представления проекта решения о выражении недоверия главе муниципалитета, на котором тайным голосованием решается вопрос о выражении недоверия мэру. Голосование проводится тайно бюллетенями для голосования, в которые включается кандидат, выдвинутый проектом решения о выражении недоверия главе муниципалитета, а если имеются несколько таких проекта, то несколько кандидатов. Каждый член совета имеет право одного голоса. Выражается недоверие главе муниципалитета, если выдвинутый кандидат (один из кандидатов) получает большинство голосов от общего числа членов совета. В этом случае действующий мэр слагает с себя полномочия, а новоизбранный глава муниципалитета в недельный срок вступает в полномочия, принося присягу на заседании совета в соответствии с законом, текст которого изложен в статье 74 Закона. Инициатива представления проекта

решения о выражении недоверия главе муниципалитета может проявляться не ранее чем через год после вступления в полномочия главы муниципалитета и рассмотрения вопроса о выражении недоверия. Предложение о выражении недоверия главе муниципалитета не может быть внесено во время военного или чрезвычайного положения. По сути, такие же положения установлены и в процессе выражения недоверия мэру Еревана (ст. 40 Закона РА «О местном самоуправлении в городе Ереване»).

Мэр в пределах своей компетенции, руководствуясь законодательством Республики Армения, принимает решения, издает распоряжения. Акты мэра вступают в силу в порядке, установленном Законом Республики Армения "О правовых актах". Эти акты должны быть размещены на официальном сайте муниципалитета в течение недели.

Должностные лица подчиняются непосредственно главе муниципалитета.

Глава укрупненного муниципалитета, а также мэр города Еревана имеют одного первого заместителя, который является членом муниципального совета. Глава муниципалитета может иметь еще двух заместителей, а мэр города Еревана – не более 5 заместителей. Первый заместитель главы муниципалитета замещает главу муниципалитета во время отсутствия последнего. Заместители главы муниципалитета назначаются советом по представлению главы муниципалитета.

В случае, если кандидатура заместителя главы муниципалитета дважды не утверждается советом, последний назначается главой муниципалитета. Заместители главы муниципалитета освобождаются от должности главой муниципалитета. Заместители главы муниципалитета осуществляют функции, возложенные на них уставом муниципалитета. Заместитель главы муниципалитета в установленных законом случаях как представитель муниципалитета выступает в суде, а также, в пределах своей компетенции, выдает доверенность на право выступить в суде. По поручению главы муниципалитета заместители главы муниципалитета могут выполнять и другие

функции. Заместители главы муниципалитета не могут заниматься предпринимательской деятельностью, занимать другую должность в государственных органах или органах местного самоуправления или коммерческих организациях, выполнять другую оплачиваемую работу, кроме научной, педагогической и творческой работы. Глава муниципалитета может иметь советников и помощников, пресс-секретаря. Численность советников и помощников главы муниципалитета устанавливается муниципальным советом по представлению главы муниципалитета. Советников, пресс-секретаря и помощников главы муниципалитета назначает на работу и освобождает от работы глава муниципалитета.

Укрупненный муниципалитет имеет главного архитектора, которого назначает на должность и освобождает от должности глава муниципалитета. Главный архитектор может иметь помощника, которого назначает на должность и освобождает от должности глава муниципалитета по представлению главного архитектора.

Согласно изменениям в закон РА «О местном самоуправлении в городе Ереване» № ЗР-429-Н от 16.12.21 г. упразднена должность главного архитектора Еревана, координацию деятельности отдельных сфер, функций, структурных подразделений, общественных организаций и учреждений мэра передает заместителям мэра. Понятие этих должностей, виды, требования к лицам, занимающим их, определяются Законом РА «О публичной службе».

Таким образом, должности руководителей муниципалитетов, их заместителей, членов муниципальных советов являются муниципальными политическими должностями. Должности советника главы муниципалитета, пресс-секретаря, помощника, помощника заместителя главы муниципалитета, помощника главных архитекторов Гюмри и Ванадзора, экспертов фракций муниципальных советов являются дискреционными должностями. Кроме того, должность советника могут занимать лица в возрасте от 25 лет с высшим образованием, стажем государственной службы не менее трех лет или со стажем работы

не менее трех лет в сфере, требуемой паспортом должности.

Аппарат муниципалитета и административные округа.

Во всех муниципалитетах, и в маленьких, и в укрупненных, аппарат имеет одинаковый правовой статус, поэтому правовые механизмы являются общими, что подробно обсуждается в параграфе 3 настоящей главы. Вместе с тем, каждому населенному пункту с числом зарегистрированных жителей более 500 человек, входящему в состав многонаселенных муниципалитетов (в основном имеются в виду укрупненные муниципалитеты) за исключением муниципального центра, назначается административный глава (также подробно рассматривается в параграфе 3 настоящей главы).

В целях эффективного осуществления в Ереване местного самоуправления и территориального управления, большей доступности органов местного самоуправления Еревана для населения город Ереван делится на 12 административных округов (Ачапняк, Аван, Арабкир, Давиташен, Эребуни, Кентрон, Малатия-Себастья, Нор-Норк, Норк-Мараш, Нубарашен, Шенгавит, Канакер-Зейтун). Границы административных округов Еревана устанавливаются приложением к Закону РА «О местном самоуправлении в городе Ереване».

Главой административного округа может быть назначено каждое лицо, достигшее возраста 25 лет, обладающее избирательным правом. Должность главы административного округа также является дискреционной должностью. Глава административного округа не может заниматься предпринимательской деятельностью, занимать другую должность в государственных органах и органах местного самоуправления либо коммерческих организациях, выполнять другую оплачиваемую работу, кроме научной, педагогической и творческой работы.

Главу административного округа назначает и его полномочия прекращает мэр. Мэр направляет руководителям фракций городского совета решения о назначении главы административного округа и о прекращении его полномочий.

Глава административного округа:

- 1) действует от имени мэра. Мэр несет ответственность

за деятельность главы административного округа;

2) составляет программу развития административного округа и представляет ее мэру;

3) утверждает устав своего аппарата;

4) представляет мэру предложения о структуре своего аппарата;

5) представляет мэру предложения о численности, штатном расписании и ставках должностных окладов сотрудников аппарата;

6) назначает и освобождает заместителя (заместителей) главы административного округа, секретаря аппарата, руководителей структурных подразделений в установленном законом порядке;

7) заключает договоры аренды имущества, переданного в распоряжение административного округа;

8) принимает в пределах своей компетенции решения, распоряжения;

9) организует сбор поступлений в бюджет Еревана в части порученных ему поступлений;

10) осуществляет другие полномочия, установленные решениями Совета.

11) в установленных законом случаях как представитель мэра выступает в суде, а также, в пределах своей компетенции, выдает доверенность на право выступить в суде.

Порядок деятельности главы административного округа и его аппарата устанавливается муниципальным советом Еревана.

Статьи 92-103 Закона РА «О местном самоуправлении в городе Ереване» определяют полномочия главы административного округа в различных сферах, которые направлены на надлежащее выполнение, дополнение и снижение нагрузки мэра города Еревана, учитывая большую численность населения.

В сфере *защиты прав жителей и хозяйствующих субъектов* глава административного округа осуществляет следующие полномочия:

1) устанавливает опеку, попечительство, осуществляет другие полномочия, отведенные законом органам опеки и попечительства;

2) проводит прием жителей Еревана, в установленном законом порядке принимает к рассмотрению представленные предложения и заявления;

3) организует предоставление копий и дубликатов документов из архива административного округа или мэрии;

4) организует деятельность соответствующих структур службы записи актов гражданского состояния, находящихся в его административном округе;

5) принимает меры по выявлению случаев отсутствия регистрации рождения детей в своем административном округе, по обеспечению государственной регистрации этих рождений, в случаях, установленных законодательством, выдает письменное заявление о государственной регистрации рождения ребенка.

В сфере финансов глава административного округа:

1) участвует в формировании проекта бюджета Еревана в порядке, установленном городским советом;

2) распоряжается средствами, выделенными бюджетом Еревана для осуществления полномочий главы административного округа, обеспечивает их целевое использование;

3) подписывает финансовые документы;

4) организует взимание арендной платы за переданное в его распоряжение имущество, считающееся собственностью Еревана;

5) в установленном законом порядке применяет соответствующие меры к лицам, не выплачивающим местные налоги и установленные законом платежи.

В сфере градостроительства и коммунального хозяйства глава административного округа осуществляет следующие полномочия:

1) отведенные главе муниципалитета Законом Республики Армения “О градостроительстве” и другими законами и иными правовыми актами полномочия в сфере градостроительства,

которые настоящим Законом не отнесены к компетенции мэра;

2) осуществляет в установленном порядке контроль за целевым использованием и содержанием зданий и сооружений, выполнением требований, установленных выданным застройщикам архитектурно-планировочным заданием, градостроительным уставом;

3) осуществляет учет переданных в его распоряжение зданий и сооружений, считающихся собственностью Еревана, составляет ежегодные документы инвентаризации собственности;

4) выдает в установленном законом порядке разрешение на установку внешней рекламы на территориях, не считающихся рекламной зоной городского значения;

5) организует работы коммунального хозяйства административного округа, не отнесенные к компетенции мэра, обеспечивает содержание, эксплуатацию находящихся в его ведении жилых домов и нежилых помещений, общежитий, административных зданий и других сооружений, считающихся собственностью Еревана, и организует их ремонт и другие полномочия.

В сфере землепользования глава административного округа осуществляет следующие полномочия:

1) в соответствии с генеральным планом Еревана, проектами зонирования административного округа или его отдельных участков, схемами зонирования и использования земель в установленном порядке отчуждает или предоставляет в пользование земельные участки, выделенные в распоряжение административного округа. Предусмотренные настоящим пунктом земельные участки не могут предоставляться в распоряжение административного округа, если для этой территории пока нет утвержденного проекта зонирования;

2) в установленном законом порядке осуществляет контроль за целевым использованием земель, находящихся в пределах административного округа, соблюдением землепользователями требований земельного законодательства;

3) в установленных законом случаях и порядке предотвращает, пресекает и отменяет незаконное землепользование;

4) осуществляет работы по благоустройству земельных участков, переданных в распоряжение административного округа.

В *сфере торговли и обслуживания* глава административного округа осуществляет следующие полномочия:

1) дает в соответствии с муниципальными правилами торговли разрешение на продажу на территории административного округа алкогольных напитков и (или) табачной продукции;

2) дает в соответствии с муниципальными правилами организации общественного питания разрешение на организацию и реализацию на территории административного округа общественного питания после 24.00 часов.

Глава административного округа имеет некоторые полномочия также в *сферах образования и культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, труда и социальной защиты и сельского хозяйства*.

Глава административного округа осуществляет свои полномочия через свой аппарат, а также организации городского подчинения и некоммерческие организации.

Секретарь аппарата главы административного округа осуществляет полномочия, отведенные ему законом, другими правовыми актами и уставом аппарата главы административного округа, в частности: делопроизводство аппарата, переписку и архивное дело; организацию подготовки проектов решений, распоряжений главы административного округа; опубликование решений главы административного округа; организацию приема жителей Еревана главой административного округа, контроль за рассмотрением и ходом их предложений, заявлений и жалоб; контроль за исполнением решений главы административного округа, а также соблюдением аппаратом главы административного округа трудовой дисциплины.

ГЛАВА 2. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РА

2.1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ, ПРИМЕНЯЕМЫХ НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РА

Понятие непосредственной демократии и ее форм складывалось постепенно, и ученые разных стран делали акценты на различных ее сторонах. В древности, средние века и раннем новом времени общие собрания граждан с правом принятия обязательных постановлений по политическим вопросам существовали во многих государствах (синод, еkkлeсия в греческих государствах, комиции, консилии, аренго в итальянских, пухру - у восточно-семитских, тинги, маллы - в германских, вече - в славянских) - как демократических республиках, так в аристократических республиках и монархиях, при этом в зависимости от государственного строя они играли разную роль¹⁷.

Прямая демократия как относительно самостоятельное правовое явление в отечественной юридической науке начало глубоко изучаться в конце прошлого века. Дело в том, что в советской литературе общепринятой была точка зрения, что главной формой осуществления социалистического народовластия являлась представительная форма демократии¹⁸. Именно она находилась в центре внимания советских правоведов, которые трактовали прямую демократию как сопутствующую и дополняющую её. С начала 1960-х гг. это положение стало подвергаться резкой критике. Дихотомия «представи-

¹⁷ Кареев Н. И., Общий ход всемирной истории. Очерки главнейших исторических эпох. - Греко-римский мир, с.14-21. Источник: <https://www.litmir.me/bd/?b=60433>

¹⁸ Комарова В.В., Формы непосредственного народовластия в России.- М., 1998г., с. 84.

тельная демократия - непосредственная демократия» стала являться стержнем проводимых советскими учеными исследований.

Однако в исторической Армении к предмету нашего исследования обращались и гораздо раньше. Так, еще в 488 г. Ахванский царь Вачаган создал свод законов под названием каноническая Конституция. Особенность этой Конституции заключалась в том, что она представляла собою документ, принятый усилиями всех слоев населения, с которыми обсуждались положения этой Конституции. Царь созывал представителей всех слоев населения и обсуждал с ними текст Конституции. Примечательно, что собрания вел не он, чтобы присутствующие были свободны во мнениях.

Одним из величайших памятников армянского права является труд Ш. Шаамиряна «Западня честолюбия», который являл собою не что иное, как конституцию. В своем труде Ш. Шаамирян подробно излагает порядок формирования и организации деятельности органов государственной власти, а также духовной власти. При этом устанавливается принцип разделения власти на законодательную, исполнительную, судебную, власть государственная отделена от власти духовной. Кроме того, в труде говорится о сочетании прямой и представительной демократии в управлении государством и обществом. Причем в рамках форм прямой демократии рассмотрены как прямые (ст. 15), так и косвенные выборы (стст.24-36). И хотя сами термины «непосредственная демократия» или «представительная демократия» не используются, однако о правлении большинства в тексте «Западни честолюбия» сказано прямо (ст. 18)¹⁹.

Уже в советские времена в своих работах ученые использовали термины «прямая демократия» и «непосредственная демократия» как синонимы друг другу. Этот подход господствует и в ряде современных исследований, авторы которых счи-

¹⁹ Подробнее см.: **Авакян Р.О.**, Памятники армянского права. - Ер.: «ЕФ МНЮИ-XXI ВЕК», 2000, с. 570-640.

тают эти понятия совпадающими по содержанию.

В современной науке можно выделить два подхода к определению понятия «прямая демократия». При первом подходе содержание определения «прямая демократия» ограничивается констатацией наличия факта прямого волеизъявления граждан при выработке и принятии государственных решений - краткое определение.

При втором дается развернутое толкование прямой демократии. В русле развернутого толкования теории не ограничиваются только констатацией факта прямого волеизъявления, но и включают в определение ряд институтов прямой демократии.

Разработкой и анализом проблем прямой демократии занимались многие отечественные ученые-государствоведы²⁰.

²⁰ См., например: **Трайнин И.П.**, О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах (референдум и законодательная инициатива) // Советское государство 1937, 1-2, с. 100; **Коток В.Ф.**, О развитии форм сочетания народного представительства с непосредственной демократией в СССР // Советское государство и право, 1960, N12, с. 12; **Сафаров Р.А.**, Развитие непосредственной демократии в СССР // Вопросы политической организации Советского общества в период развернутого строительства коммунизма - М, 1962, с. 237, 240-242; **Степанов И.М.**, Формы непосредственной демократии // Политическая организация Советского общества. Изд. «Наука», М., 1967, с. 129-136; **Шахназаров Г.Х.**, Социалистическая демократия. Некоторые вопросы теории / 2-е изд., доп. - М.: Политиздат, 1974, с. 135-147; **Суворов В.Н.**, Формы непосредственной демократии в развитом социалистическом обществе // Конституция СССР и вопросы теории советского государственного права (Сборник научных статей) – М., 1981, с. 28-43; **Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф.**, Непосредственная демократия в СССР – М., 1984, с. 5; Институт референдума в освободившихся странах Южной Азии: (на прим.: Бангладеша, Пакистана и Шри-Ланки) // Избирательное право и выборы: Сборник статей. М.: Инс-т гос-ва и права АН СССР, 1990. - с. 32-35; **Марченко М.Н.**, Референдум как форма непосредственной демократии // Вестник Московского государственного университета. Серия 11, Право. 1991, N6, с. 17; **Старостина И.А.**, Всенародные обсуждения правовые 50; Возможности и практика // Вестник Московского государственного университета. Серия 11, Право. 1998 N1, с. 47; **Мурашин А.Г.**, Непосредственная демократия в социалистическом обществе: функции и механизм действия. Автореф. дис. канд. юрид. наук. - Киев, 1985; **Авакьян С.А.**, Конституционное

Демократия является непосредственной, отмечают профессор А. Демишель, Ф. Демишель и М. Пикемаль, если народ правит сам, на своих собраниях, если нет различия между управляющими и управляемыми. Напротив, она является представительной, если граждане осуществляют свой суверенитет лишь посредством выборов представителей, которые затем осуществляют управление от их имени²¹.

Таким образом, речь по сути идет не просто о правлении народа или управлении, а о *самоуправлении*. На наиболее высоком уровне обобщения на стыке правовой и философской наук под самоуправлением понимается вид социального управления. Как известно, под управлением понимается всякое целенаправленное воздействие управляющей системы на управляемую. Но если речь идет о *самоуправлении*, налицо воздействие управляющей системы самой на себя. Таким образом, самоуправление можно рассматривать как элемент самоорганизации социальной системы (в том числе гражданского общества), где имеются не две системы: управляющая и управляемая, а одна – самоуправляемая.

Любая общественная система, чтобы считаться управляемой, должна отвечать определенным качественным характеристикам, наиболее универсальным из них является то или

право России. Учебный курс : учеб. пособие: в 2 т./ С. А. Авакьян. - 5-е изд., перераб. и доп. — М., Норма, ИНФРА-М, 2014, с.394-486; **Тохян Ф.П.**, Проблемы конституционно-правового регулирования парламентских выборов в молодых демократиях (на основе законодательства РА) / Ф. Тохян; Российско-Армянский Университет; Ред. Арутюнян А.Ш – Ереван, РАУ, 2004; **Тохян Ф.П.**, Правовые позиции КС РА по делам об оспаривании результатов выборов и их правовые последствия // Вестник Конституционного Суда 1(26)2003, стр. 3-22; **Тохян Ф.П.**, Конституционный порядок президентских выборов в современном мире: сравнительно-правовое исследование.- Ер.: Мхитар Гош, 1998; **Акопян Г.Г.**, Парламент и парламентаризм в Республике Армения /научн. ред. Г. Арутюнян - Ереван. Тигран Мец, 2007 и др.

²¹ См.: **Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М.**, Институты и власть во Франции. Институционные формы государственно-монополистического капитализма / Перевод с французского В.Н. Даниленко; под ред., с послесл. Крутогорова М.А. 9 М.: Прогресс, 1977, с. 12.

иное совпадение субъекта и объекта управления. Чем выше степень соответствия субъекта управления объекту, тем эффективнее осуществляется управление. Если функционирование централизованных систем является деятельностью исключительно репродуктивного направления, осуществляемой с целью получения заранее заданного результата, то самоуправленческое сообщество предполагает продуктивную деятельность, включающую самостоятельное определение целей и средств их достижения²².

Проектируя данные размышления на вопрос о непосредственной демократии, можно утверждать, что в рамках реализации форм непосредственной демократии имеем дело с самым что ни на есть «самоуправлением» в широком смысле этого слова. И не случайно, что среди институтов непосредственной демократии *местное самоуправление* занимает особое место.

Таким образом, само местное самоуправление является одной из форм непосредственной демократии, и сегодня наличие эффективной системы местного самоуправления является одним из критериев демократического государства. Однако власть на уровне местного самоуправления, в свою очередь, осуществляется в различных формах: в формах прямой и представительной демократии.

Следует признать, что в современном мире приходится констатировать распространенность представительной демократии, что многие авторы связывают с причинами технического характера. Невозможно, чтобы все члены общества принимали участие в управлении. С этой точки зрения применение форм прямой демократии на уровне местного самоуправления кажется проще. Проблема заключается не в выборе между представительной или непосредственной демократией, а в выяснении «объема» непосредственной демократии.

В правовой литературе институты непосредственной демократии делятся на две группы:

²² **Акопян Л.А.**, Система органов местного самоуправления в Республике Армения // Дисс... кандидата юридических наук по специальности 12.00.02, Ереван, 2006, с.36.

1. к императивным формам непосредственной демократии относятся такие формы, решение которых является окончательным, обязательным и не подлежит какому-либо утверждению государственными органами или органами местного самоуправления: императивный референдум, выборы депутатов и выборных должностных лиц;

2. консультативные формы непосредственной демократии – это выявление воли народа в целях принятия оптимального решения соответствующим государственным органом или органом местного самоуправления. При консультативной форме окончательное решение принадлежит органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Центральное место в содержании большинства определений прямой демократии отводится характеру принимаемых гражданами в ходе прямого волеизъявления решений. В.В. Комарова под непосредственной демократией понимает общественные отношения, возникающие в процессе решения определенных вопросов государственной и общественной жизни субъектами государственной власти, правомочными и выражающими их суверенитет, путем непосредственного властного волеизъявления, которое подлежит всеобщему исполнению (в масштабах решаемого вопроса) и не нуждается в каком-либо утверждении²³. Однако Л.А. Нудненко подвергает это определение критике. По её мнению, нельзя рассматривать в качестве признака, характеризующего непосредственную демократию, всеобщее, общеобязательное исполнение непосредственного властного волеизъявления субъекта государственной власти. Ведь многие институты народовластия, которые Л.А. Нудненко относит к прямой демократии (обсуждения нормативных актов, обращения, митинги, уличные шествия, демонстрации), имеют консультативный, а не императивный характер²⁴.

²³ Подробнее см.: **Комарова В.В.**, Формы непосредственной демократии. Директ-Медиа, 2014, с. 20-23.

²⁴ **Нудненко Л. А.**, Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. М.: Прогресс, 2004 г., стр. 190.

Но точка зрения Л.А. Нудненко не получила распространение в правовой литературе. В среде ученых общепринятой становится точка зрения, что принудительно-волевой характер является одной из важных черт институтов прямой демократии: публично-властные решения, принятые гражданами, подлежат всеобщему исполнению без дополнительного утверждения.

Исходя из парадигмы настоящего исследования, мы не считаем однозначным ни первый, ни второй подход к определению природы прямой демократии. Проведя анализ существующих в современной юридической науке определений, В.Н. Руденко предложил понимать под прямой демократией способ осуществления публичной власти непосредственно самим народом путём принятия им публично-властных решений²⁵. По нашему мнению, в данном определении нашли отражения положения, являющиеся исходными для всех существующих определений прямой демократии. Это определение достаточно адекватно современной отечественной правовой системе, в том числе и потому, что в нём не находит отражение императивный характер институтов прямой демократии.

Таким образом, *признак императивности решений*, принятых в результате непосредственного волеизъявления, мы не считаем характеристикой прямой демократии.

Еще один подход характерной чертой прямой демократии считает использование гражданского населения (граждан государства), которое несёт прямую ответственность за принятие и исполнение принимаемых решений²⁶.

Рассматривая вопрос о понятии и содержании непосредственной демократии, необходимо отметить, что она является одной из форм демократии - исторически сложившихся спосо-

²⁵ Руденко В.Н., Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе // Автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Ур. гос. юрид. акад. - Екатеринбург, 2003, с. 12.

²⁶ Хессе К., Основы конституционного права ФРГ / Перевод с немецкого; под ред. Сидорова Н.А.; пер. Сидорова Е.А. — М.: Юрид. лит., 1981. Источник: <http://lawlibrary.ru/izdanie10744.html>

бов или средств выявления и выражения воли и интересов различных слоев общества вовне. Такое понимание непосредственной демократии высказывает М.Н. Марченко²⁷.

Р.Ю. Горлачев исходит из понимания непосредственной демократии как сферы властных отношений, в рамках которой народ в целом либо его часть, организованная как самостоятельный коллектив (территориальный или иной), осуществляют свою власть на основе всеобщего участия и прямого волеизъявления каждого при принятии государственных и общественных решений²⁸.

Таким образом, несмотря на некоторую разницу в подходах, в качестве одной из основных характеристик непосредственной демократии является тезис о том, что участие в прямом волеизъявлении может быть индивидуальным либо коллективным, однако в качестве формы прямой демократии признается лишь *коллективное прямое волеизъявление*.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что *непосредственная демократия понимается как совокупность способов и форм непосредственного, самостоятельного, добровольного и коллективного волеизъявления граждан, направленного на участие народа (населения) в формировании и функционировании представительной системы, непосредственное решение вопросов государственной (муниципальной) и общественной жизни или выражение мнения по ним, оказание влияния на выработку государственной (муниципальной) политики, при котором народ (население) несёт прямую ответственность за принятие решений и их исполнение*.

Не вдаваясь в подробности исторического экскурса развития конституционного (государственного) права Армении в части, касающейся форм прямой демократии, отметим, что

²⁷ Проблемы теории государства и права // Под ред. М.Н. Марченко. - М.: «ПРОСПЕКТ», 1999, с. 272.

²⁸ **Горлачев Р.Ю.**, Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук, М., 2003, с. 25.

после приобретения Арменией независимости и до принятия Конституции РА 1995 года в качестве форм прямой демократии следует рассматривать выборы и референдум. Причем и та, и другая форма реализовывались на практике на общенациональном уровне.

Конституция РА закрепляет единственным источником власти народ и, признавая за ним всю полноту верховной власти, определяет механизм ее осуществления, где лидирующее положение, по нашему мнению, занимает непосредственное волеизъявление народа (прямое правление), высшим проявлением которого являются свободные выборы и референдум. По крайней мере, конституционная конструкция наводит именно на такое восприятие вещей в рассматриваемом вопросе. Вышесказанное позволяет судить об изменении в приоритете (но не о распространности) форм осуществления народом принадлежащей ему власти в пользу непосредственной, причем как на государственном, так и на муниципальном уровне.

Действующая Конституция РА устанавливает три главные формы осуществления народом власти:

1. непосредственную (прямую) демократию (свободные выборы, референдум и т.д.);
2. через органы государственной власти и их должностных лиц;
3. через органы местного самоуправления и их должностных лиц.

Конституция закрепляет ряд форм непосредственной демократии, в том числе как высшее непосредственное выражение власти народа — свободные выборы и референдум (ч. 2 ст. 2 Конституции РА). К этим формам относятся также иные: собрания в собирательном понимании (ст. 44 Конституции РА), петиции в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 53 Конституции РА); прямое участие в осуществлении местного самоуправления путем проведения местного референдума (ст. 183 Конституции РА), выражение мнения по различным вопросам (например, при объединении и разъеди-

нении муниципалитетов (ст. 190 Конституции РА)), гражданская инициатива (ч. 6 ст. 109 Конституции РА) и др.

Конституции, как правило, закрепляют главные принципы избирательного права, определяют круг субъектов избирательного права, основные начала, на которых оно должно строиться, условия предоставления и лишения избирательного права. Причем объем конституционного регулирования довольно различен. Одни конституции ограничиваются отдельными разрозненными статьями, а другие вводят специальные главы или разделы о выборах. В РА избирательные права провозглашены в отдельных статьях Конституции. Например, в ст. 48 Конституции провозглашается, что во время выборов депутатов Национального Собрания и выборов органов местного самоуправления избирательным правом пользуются все граждане Республики Армения, достигшие 18 лет, а голосование, согласно ст. 7 Конституции РА, характеризуется как всеобщее, равное, свободное, прямое и тайное. Часть 4 ст. 48 Конституции устанавливает, что право голоса ограничивается, т.е. избирать и быть избираемыми не могут только в случае недееспособности или вследствие осуждения за некоторые тяжкие преступления. Конституционные положения детально развиваются в избирательном законодательстве.

Институты прямой демократии разнообразны. Среди них есть способы принятия окончательных, общеобязательных решений (выборы, референдум) и формы выражения мнения (например, обсуждения проектов законов или актов органов местного самоуправления, митинги), имеющие лишь совещательное, консультативное значение, а не обязательное для органов власти, должностных лиц, граждан. Посредством ряда форм свою волю, мнение может выражать народ в целом — это референдум, всенародные выборы; с помощью других — его часть, население административно-территориальной единицы, коллектив, группа людей. Прямое волеизъявление по форме также разнообразно: это может быть голосование, обсуждение, резолюция собрания, митинга.

Можно классифицировать и сами формы непосредствен-

ной демократии, к чему обращались многие авторы²⁹. Интересно при этом, что в теоретической литературе фактически предлагается также разграничение *форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления*. Так, например, М.С. Семенова отмечает, что «говорить о непосредственном осуществлении гражданами местного самоуправления допустимо в случаях, когда граждане являются тем коллективным субъектом, который решает (окончательно, властно) тот или иной вопрос местного значения. В тех же случаях, когда решение по существу вопроса принимается другим субъектом, не ставится в прямую зависимость от мнения населения даже в тех случаях, когда этот субъект предварительно обязан выявить это мнение либо когда само население было инициатором рассмотрения вопроса, нужно говорить об участии населения в осуществлении местного самоуправления»³⁰.

Такой же подход поддержан, по сути, в Конституции и законодательстве РА. Так, Конституция РА в статье 2 формами прямой демократии называет свободные выборы и референдумы, а в статье 183 Конституции, озаглавленной «Непос-

²⁹ См. подробнее: **Комарова В.В.**, *Формы непосредственной демократии в России*. М.: Ось-89, 1998. с. 11 / Хевсаков В.В. *Субъекты непосредственной демократии в Российской Федерации* // Дисс. на соискание ученой степени кандидата юр. наук, М., 2007, с. 48-52. / **Мурашин А. Г.**, *Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа*. Киев: Наука, 1989, с. 44, 102./ **Шомникова Д.В.**, *Непосредственная демократия в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в ее реализации* // Дисс. на соискание ученой степени кандидата юридических наук, М., 2001, с. 45-46. / **Руденко В.Н.**, *Прямая демократия. Модели правления, конституционно-правовые институты*. - Екатеринбург, 2003.- с. 111-114. / **Нудненко Л.А.**, *Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы*. М.: Прогресс, 2004, с. 160-184.

³⁰ **Семенова М.С.**, *Правовая реформа территориальной организации и форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления на современном этапе*. // Автореф. дисс... на соискание ученой степени кандидата юридических наук, М., 2004, с. 20.

редственное участие в управлении делами муниципалитета», говорится: «Жители муниципалитета могут принимать непосредственное участие в управлении делами муниципалитета — посредством решения публичных вопросов муниципального значения местным референдумом». Та же статья гласит о том, что порядок проведения местного референдума, а также *другие способы непосредственного участия жителей муниципалитета в управлении делами муниципалитета* устанавливаются законом.

На первый взгляд, может показаться, что законодатель определяет и местный референдум как форму непосредственного участия в управлении делами муниципалитета, и все иные способы, ставя их в один ряд. Однако анализ Законов РА «О местном референдуме» и «О местном самоуправлении» свидетельствует о том, что законодатель четко разграничивает местный референдум, определяя его как способ непосредственного участия в управлении делами муниципалитета, который осуществляется путем голосования жителей муниципалитета по публичным вопросам муниципального значения, а всякое иное участие в местном самоуправлении определяет как осуществляемый в муниципалитете процесс, с помощью которого жители без дискриминации осведомляются о деятельности органов местного самоуправления и могут иметь прямое и не прямое воздействие на решения органов местного самоуправления. Именно таким был подход в рамках Закона РА «О внесении изменения в Закона РА «О местном самоуправлении»» от 16 декабря 2016 года, в новой редакции изложившего Закон РА «О местном самоуправлении» от 2002 года, а также в рамках нового Закона РА «О местном референдуме» от 13 июня 2018 года.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что на уровне местного самоуправления законодатель попытался разграничить формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, выделяя способы, при которых население муниципалитета принимает решение, и способы, при которых население муниципалитета может повлиять на реше-

ния, принимаемые органами местного самоуправления. Основой для такого подхода, на наш взгляд, послужила статья 2 Конституции РА, признающей свободные выборы и референдумы формами прямой демократии, которые, как известно, могут применяться как на общегосударственном, так и на муниципальном уровне.

Однако, справедливости ради, следует признать, что в результате внесения в Закон РА «О местном референдуме» изменения частью 1.1 статьи 4 было установлено, что по вопросу об объединении или разъединении муниципалитетов жители соответствующих муниципалитетов могут инициировать местный референдум, однако его результаты имеют совещательный характер, что, на наш взгляд, является отклонением от заранее заданного подхода.

2.2 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В РА: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРИМЕНЯЕМЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

Ранее в рамках данного научного исследования говорилось о наличии в системе органов местного самоуправления представительного и исполнительного органов местного самоуправления. Причем, как известно, в системе местного самоуправления представительные функции выполняет либо само население муниципальной единицы (коммуны, общины, муниципального образования и т.д.) непосредственно либо через посредство выборного представительного органа местного самоуправления. Таким образом, представительный орган местного самоуправления повсеместно формируется исключительно путем прямых выборов населением данной территории. В вопросе формирования исполнительного органа местного самоуправления подход законодателей разных стран поливалентен. Исследования показали, что в системе органов местного самоуправления имеют место быть как единоличные, так и коллегиальные исполнительные органы местного самоуправ-

ления, как избираемые (путем прямых либо непрямых выборов), так и назначаемые.

Конституция Армении гласит о том, что органами местного самоуправления являются муниципальный совет и глава муниципалитета, которые избираются сроком на пять лет. Избирательным кодексом могут устанавливаться прямые или косвенные выборы главы муниципалитета (часть 1 статьи 181 Конституции РА). Указано также, что порядок выборов органов местного самоуправления определяется Избирательным кодексом (часть 2 статьи 181 Конституции РА).

Поскольку при реализации вопросов местного значения население муниципалитета выступает единственным источником власти, а местные выборы – одна из форм непосредственного волеизъявления граждан, следовательно, законодательство РА устанавливает, что органы местного самоуправления формируются, в первую очередь, в процессе выборов.

Если кратко обратиться к истории избирательного законодательства по формированию органов местного самоуправления, то, прежде всего, следует отметить, что само по себе местное самоуправление в Армении было внедрено на основе Конституции РА 1995 года, принятой после приобретения Арменией независимости. На основе Конституции был принят Закон РА «О выборах органов местного самоуправления» от 14 мая 1996 года, который послужил правовой основой для проведения первых в истории Армении муниципальных выборов в том же 1996 году. Закон «О выборах органов местного самоуправления» 1996 года предусматривал мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства с возможностью при необходимости проведения второго тура – для выборов главы муниципалитета и мажоритарную избирательную систему относительного большинства – для выборов членов муниципального совета. При этом в рамках выборов главы муниципалитета формировался один одномандатный избирательный округ, а при выборах членов муниципального совета – один или несколько многомандатных избирательных округов – в зависимости от численности членов муниципального совета, ко-

торая, в свою очередь, была поставлена законодателем в зависимость от численности населения того или иного муниципалитета. Численный состав муниципального совета колебался в рамках 5-15 членов, что было определено статьей 105 Конституции РА в редакции 1995 года. Конституцией был предусмотрен трехлетний срок полномочий органов местного самоуправления.

В 1999 году впервые в истории Армении избирательное законодательство было кодифицировано, в связи с чем, в числе иных законов, утратил силу и вышеупомянутый Закон РА «О выборах органов местного самоуправления» от 14 мая 1996 года. Избирательный кодекс 1999 года сохранил основные подходы к вопросу об избирательных системах, изменив в рамках выборов главы муниципалитета мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства с возможностью при необходимости проведения второго тура голосования на мажоритарную избирательную систему относительного большинства.

Прежде чем продолжить экскурс в историю развития избирательного права в РА, следует обратиться и к тем международно-правовым документам, которые во многом предопределили дальнейшее развитие армянского избирательного права.

В новейшей истории Армении интерес к институту выборов, как и в иных странах молодой демократии, оказался крайне высоким³¹, и это вполне понятно и объяснимо. Ведь в фор-

³¹ См., например, **Арутюнян Г.**, Вступительное слово Председателя Конституционного Суда РА на XI Ереванской международной конференции // Международный альманах. Конституционное правосудие в новом тысячелетии. Ереван, «Нжар», 2006, с. 5.; **Тохян Ф.**, Конституционный порядок президентских выборов в современном мире: сравнительно-правовое исследование, Ереван, Мхитар Гош, 1998; **Товмасын Г.В.**, Вопросы реализации избирательного права граждан Республики Армения Диссертация на соискание ученой степени кандидата юр. наук, Ереван, ЕГУ, Изд. Ерев. универ., 2000 г.; **Вагаршян А.**, Конституционное развитие избирательного права в Армении (лекция)/ А. Вагаршян, ЕГУ, Кафедра теории и истории государства и права, Ереван, Изд. Ерев. универ., 2000 г. (24 стр.); **Тохян Ф.П.**, Проблемы конституционно-правового регулирования

материуемом армянском обществе одной из задач, стоящих в повестке дня, было переосмысление и переоценка тех традиционных взглядов, в рамках которых выборы рассматривались как формально-протокольное мероприятие. В этой связи после приобретения независимости Арменией и в особенности после принятия Конституции 1995 года работы по совершенствованию избирательного законодательства и избирательной правоприменительной практики велись практически непрерывно. При этом Конституция РА 1995 года использует термин не «выборы», а «свободные выборы», обозначив в качестве демократической конституционной ценности не просто такую форму прямой демократии, как выборы, а именно такой «качественный» процесс - выборы, которые могут быть охарактеризованы как «свободные».

Развитие института выборов в РА обусловлено целями внедрения европейских ценностей в области становления и развития демократических институтов в целом и демократических выборов в частности, а также связано с нормативно-правовым закреплением в национальном законодательстве международных стандартов и принципов международного права, а также гарантий реализации избирательных прав и прове-

парламентских выборов в молодых демократиях (на основе законодательства РА) / Ф. Тохян; Российско-Армянский Университет; Ред. Арутюнян А.Ш – Ереван, РАУ, 2004; **Тадевосян Д.С.**, Правовой статус избирательных комиссий в переходных государствах (правовой сравнительный анализ) // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридич. наук, Ереван, 2009 г.; **Айвазян Н.А., Оганян М.С.**, Проблемы организации свободных выборов и референдума в Республике Армения / Н.А. Айвазян, М.С. Оганян - Ер., изд. ЕГУ, 2010; **Торосян С.Л.**, Проблемы становления и развития избирательной системы в Республике Армения // по специальности дР.00.02 – «Публичное право», диссертация на соискание ученой степени кандидата юрид. наук, Ереван, 2012; Актуальные проблемы избирательного законодательства Республики Армения и перспективы развития / Шатирян Э., Манасян А., Оганесян А.: Под ред. В.Д. Аветисяна - Ереван: МПА государств-участников СНГ, Изд. Зангак, 2013; **Есяян А.С.**, Проблемы правового разрешения избирательных споров в Республике Армения // по специальности дР.00.02 – «Публичное право», диссертация на соискание ученой степени кандидата юрид. наук, Ереван, 2015 г. и др.

дения демократических выборов. Особую роль в выработке критериев демократичности выборов играет практика Европейского Суда по правам человека (далее также ЕСПЧ) и формируемое им прецедентное право. В свете защиты конвенционного права на свободные выборы, гарантированного Дополнительным протоколом к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1952 года, ЕСПЧ не раз обращался к вопросу о соблюдении государствами-участниками конвенции указанного права, вырабатывая критерии демократичности выборов и развивая их с учетом новых реалий и вызовов современного мира³². Согласно статистическим данным, опубликованным на официальном сайте ЕСПЧ, за период 1959-2021 гг. в отношении стран было вынесено 105 решений по вопросу нарушения статьи 3 Протокола 1 к Конвенции³³.

После приобретения Арменией независимости и до принятия Конституции РА 1995 года в качестве форм прямой демократии следует рассматривать выборы и референдум. Причем

³² Практика Европейского суда по правам человека имеет долгую историю и весьма широка. Среди наиболее значимых и интересных можно упомянуть следующие решения ЕСПЧ: *Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, no. 19920/13, ECHR 2016; *Anchugov and Gladkov v. Russia*, nos. 11157/04 and 15162/05, 4 July 2013; *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* [GC], no. 42202/07, ECHR 2012; *Paksas v. Lithuania* [GC], no. 34932/04, ECHR 2011 (extracts); *Tănase v. Moldova* [GC], no. 7/08, ECHR 2010; *Grosaru v. Romania*, no. 78039/01, ECHR 2010; *Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], no. 10226/03, ECHR 2008; *Kovach v. Ukraine*, no. 39424/02, ECHR 2008; *Georgian Labour Party v. Georgia*, no. 9103/04, ECHR 2008; *Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, ECHR 2006-IV; *Campagnano v. Italy*, no. 77955/01, ECHR 2006-IV; *Sukhovetsky v. Ukraine*, no. 13716/02, ECHR 2006-VI; *Aziz v. Cyprus*, no. 69949/01, ECHR 2004-V; *Boškosi v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (dec.), no. 11676/04, ECHR 2004-VI; *Vito Sante Santoro v. Italy*, no. 36681/97, ECHR 2004-VI; *Vito Sante Santoro v. Italy* (dec.), no. 36681/97, ECHR 2003-I (extracts); *Melnychenko v. Ukraine*, no. 17707/02, ECHR 2004-X; *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, ECHR 2000-IV; *Cherepkov v. Russia* (dec.), no. 51501/99, ECHR 2000-I; *Salleras Llinares v. Spain* (dec.), no. 52226/99, ECHR 2000-XI; и многие другие. Источники: <https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/reports&c=>, <https://www.echr.coe.int/Documents/CaselawreferencesENG.pdf>.

³³ https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592021_ENG.pdf: дата обращения: 28.05.2022г.

и та, и другая форма реализовывались на практике (референдум о независимости 1991 года, референдум по принятию Конституции 1995 года, выборы Президента Республики 1991 года, выборы Национального Собрания 1995 года).

Конституция Республики Армения 1995 года в статье 2 закрепила: «Свою власть народ осуществляет посредством свободных выборов, референдумов, а также через предусмотренные Конституцией государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц», таким образом определив две основные формы прямой демократии: выборы и референдум. Стоит признать, что ни Конституция, ни законодательство Республики Армения ни к каким иным формам прямой демократии не обращались на тот момент и вплоть до конституционных реформ 2015 года. При этом следует отметить, что несмотря на отсутствие в Конституции РА положений о возможности проведения местного референдума, которые появились в Конституции РА лишь по итогам конституционной реформы 2005 года (ст.110 Конституции РА с изменениями от 27.11.05г.) тем не менее, в 2002 году был принят Закон РА «О местном референдуме».

В контексте рассматриваемого вопроса особо следует подчеркнуть роль Конституционного Суда РА, который как орган, рассматривающий споры по решениям, принятым по итогам выборов и референдумов (а ранее – до конституционных изменений 2005 года - рассматривающий споры по результатам выборов и референдумов³⁴), а также как высший орган конституционного правосудия, в рамках выраженных им в своих постановлениях правовых позиций во многом способствовал, а зачастую и формировал обычаи и традиции демократических выборов и референдумов, а также, по сути, вырабатывал те критерии реализации в РА форм непосредственной демократии, которые способны были обеспечить на тот мо-

³⁴ Подробнее об этом см. также: **Тохян Ф. П.**, Проблемы судебной защиты избирательного права в РА // Вестник Конституционного Суда, 1(38) 2006, стр. 50-55.

мент наиболее демократичный, а также конституционный³⁵ их характер³⁶. Можно отметить множество значимых, на наш взгляд, постановлений Конституционного Суда по рассматриваемому вопросу³⁷, однако обращение к некоторым из них бу-

³⁵ В частности, в Постановлении ПКС-408 от 24 марта 2003 года Конституционным Судом РА представлены критерии конституционности выборов (пункт 7 Постановления Конституционного Суда РА ПКС-408 от 24 марта 2003 года). Об этом см. подробнее также: Тохян Ф. Конституционный контроль за общенациональными выборами в Республике Армения (проблемы теории и практики) // Альманах XI Ереванская международная конференция «Роль конституционных судов в обеспечении демократических выборов», 2006, 2006, с. 115.

³⁶ Так, например, своим Постановлением ПКС-179 от 16 октября 1999 года Конституционный Суд РА признал несоответствующими некоторые положения Избирательного кодекса РА, Законов РА «О беженцах» и «О местном самоуправлении» Конституции РА и, по сути, признал право неграждан (в частности, беженцев) на участие в выборах органов местного самоуправления. Постановлением ПКС-389 от 1 октября 2002 года Конституционный Суд РА признал несоответствующими некоторые положения Избирательного кодекса РА Конституции РА, признав право граждан на защиту избирательных прав (в частности, на восстановление в списках избирателей) без ограничений во времени вплоть до окончания голосования (подробнее см. также: **Тохян Ф.П.**, Правовые позиции Конституционного Суда РА по делам об установлении конституционности избирательного законодательства и их правовые последствия // Вестник Конституционного Суда, 4(33) 2004, стр. 3-14).

³⁷ Постановление Конституционного Суда РА от 7 июля 2003 года ПКС-436; Постановление Конституционного Суда РА от 18 июля 2003 года ПКС-438; Постановление Конституционного Суда РА от 24 сентября 2004 года ПКС-512; Постановление Конституционного Суда РА от 7 ноября 2006 года ПКС-664; Постановление Конституционного Суда РА от 18 декабря 2007 года ПКС-721; Постановление Конституционного Суда РА от 21 декабря 2007 года ПКС-722; Постановление Конституционного Суда РА от 11 февраля 2008 года ПКС-734; Постановление Конституционного Суда РА от 8 мая 2009 года ПКС-803; Постановление Конституционного Суда РА от 5 мая 2012 года ПКС-1027; Постановление Конституционного Суда РА от 31 мая 2012 года ПКС-1028; Постановление Конституционного Суда РА от 25 января 2013 года ПКС-1072; Постановление Конституционного Суда РА от 5 марта 2013 года ПКС-1076; Постановление Конституционного Суда РА от 14 марта 2013 года ПКС-1077; Постановление Конституционного Суда РА от 7 марта 2017 года ПКС-1356; Постановление Конституционного Суда РА от 28 апреля 2017 года ПКС-1364; Постановление Конституционного Суда РА от 26 декабря 2017 года ПКС-1396 и др.

дет сделано в последующих параграфах данного исследования применительно к конкретной форме прямой демократии.

В своих правовых позициях Конституционный Суд опирался, прежде всего, на нормы и принципы международного права в области избирательного права. И хотя международное право весьма осторожно обращается к проблемам избирательного права вообще, тем не менее, международным сообществом выработаны документы, в рамках которых сформулированы международные стандарты избирательного права. Среди таких можно отметить статью 21 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году; пункт 5.1. Документа копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, принят 29 июня 1990 г.; статью 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей в 1966 году; Свод рекомендуемых норм при проведении выборов - руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией в 2002 году, а также ратифицированные Арменией Европейскую Хартию местного самоуправления, принятую 15 октября 1985 года (статья 3)³⁸; Протокол N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой Советом Европы в 1950 году (статья 3)³⁹; Декларацию о критериях свободных и справедливых выборов, принятую Советом Межпарламентского Союза; Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года⁴⁰, Дополнительный протокол Европейской Хартии местного самоуправления «Об участии в делах местных органов» от 16 ноября 2009 года⁴¹ и др.

Помимо иных причин, ратификация указанных международных документов явилась очередным поводом для пересмотра избирательного законодательства РА. В Избирательный

³⁸ Для Республики Армения вступила в силу 01.05.2002г.

³⁹ Для Республики Армения вступил в силу 26.04.2002г.

⁴⁰ Для Республики Армения вступила в силу 17.03.2005г.

⁴¹ Для Республики Армения вступил в силу 23.03.2013г.

кодекс 1999 года изменения вносились многократно. Из них хотелось бы отметить лишь два закона, внесших изменения и дополнения в Избирательный кодекс РА 1999 года:

1) Закон РА «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА» от 22 декабря 2006 года, принятие которого было обусловлено также конституционными поправками от 27 ноября 2005 года. В рамках конституционных и соответственно законодательных изменений срок полномочий органов местного самоуправления был продлен до 4 лет. Кроме того, в рамках изменений в Избирательный кодекс было предусмотрено, что при выборах членов муниципального совета создается один многомандатный избирательный округ, независимо от численности муниципального совета.

2) Закон РА «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА» от 26 декабря 2008 года, принятие которого тоже было обусловлено в том числе и конституционными поправками от 27 ноября 2005 года касательно статуса столицы Армении города Еревана. Как известно, до конституционных поправок 2005 года город Ереван был наделен статусом области (марза), и местное самоуправление в Ереване осуществлялось лишь на уровне 12 кварталов, на которые город был поделен. В рамках конституционных поправок 2005 года в статье 108 было определено: «Ереван является муниципалитетом. Особенности местного самоуправления и формирования органов местного самоуправления устанавливаются законом. Законом могут быть установлены прямые или косвенные выборы мэра Еревана». Таким образом, Избирательный кодекс, соответственно, был изменен ввиду того, что возникла необходимость пересмотра порядка формирования органов местного самоуправления в Ереване. Данный законодательный акт впервые ввел в Армении пропорциональную избирательную систему в рамках муниципальных выборов и порядок косвенных выборов вообще. В рамках косвенных выборов в Армении первым был избран мэр Еревана в 2009 году. Такой подход в армянском законодательстве вызывал немало споров среди практиков и теоретиков конституционного права, поводом для которых послужило определенное несоответствие

(внутреннее противоречие) в самой Конституции РА в редакции 2005 года, статья 4 которой гласила: «Выборы Президента Республики, Национального Собрания, органов местного самоуправления, а также референдумы проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании». Статья 4 Конституции РА в редакции 2005 года была размещена в главе первой Конституции, посвященной основам конституционного строя, а статья 108 Конституции РА в редакции 2005 года была размещена в главе седьмой Конституции, посвященной местному самоуправлению. Часть авторов полагает, что Конституция как особый правовой акт, обладает (или должна обладать) качеством самодостаточности, что и обеспечит ее стабильность и отсутствие внутренних противоречий⁴². Другая часть авторов (в том числе практиков⁴³) полагает, что внутренние противоречия в Конституции возможны и предлагают пути разрешения при наличии коллизий⁴⁴.

Таким образом, лишь с 2008 года в Армении стало возможным применение пропорциональной избирательной системы в рамках муниципальных выборов и проведение косвенных выборов главы муниципалитета, так как до принятия Закона РА «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА» от 26 декабря 2008 года муниципальные выборы в РА проводились исключительно по мажоритарной избиратель-

⁴² Подробнее об этом см.: **Авакьян С.А.**, Конституция России: природа, эволюция, современность. - "Сашко", 2000. Источник: <https://constitution.garant.ru/science-work/modern/1776651/chapter/bab98b384321e6e745a56f88cbbe0486>;

Друтюнян Г.Г., Саргсян Г.Л., Геворгян Р.А., Конституционализм: проблемы диагностики, мониторинга и управления. Ереван, изд. «Зангак», 2017, 139с.; **Манасян А. А.**, Конституционная стабильность как важнейшая предпосылка стабильной демократии / А.А. Манасян, Ереван, изд. «Айрапет», 2019, 344 стр. и др.

⁴³ Например, в Концепции конституционной реформы РА 2014 года авторы не раз обращаются к внутренним конституционным противоречиям и необходимости их устранения. Источник: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrakan%20bareroxumner/hayesakarg.pdf>

⁴⁴ Подробнее см.: **Гамбарян А.С., Даллакян Л.Г.**, Коллизионные нормы и их конкуренция: монография. – М.: Юрлит-Информ, 2019, с. 111-117.

ной системе и исключительно в рамках прямых выборов, независимо от избираемого органа.

В 2011 году был принят второй Избирательный кодекс, который сохранил ранее имеющиеся подходы законодателя в вопросах применяемых избирательных систем на выборах органов местного самоуправления.

Однако в рамках уже третьего (действующего) Избирательного кодекса 2016 года произошли существенные изменения по вопросам организации и проведения выборов органов местного самоуправления. Принятию Избирательного кодекса 2016 года предшествовала конституционная реформа, в рамках которой были приняты конституционные поправки 2015 года. Сами Конституционные поправки 2015 года к муниципальным выборам обратились немногословно. Так, в статье 7 Конституции обозначены принципы избирательного права (всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании), которые приписаны выборам Национального Собрания, муниципальных советов и референдумам. А в статье 181 Конституции РА впервые было закреплено, что Избирательным кодексом могут быть установлены прямые или косвенные выборы руководителя муниципалитета, и в случае прямых выборов главы муниципалитета к ним применимы принципы избирательного права, закрепленные в статье 7 Конституции РА. Таким образом, был пересмотрен ранее закрепленный в Конституции РА в редакции 2005 года спорный подход по вопросу о прямых и косвенных выборах главы муниципалитета.

Следует также отметить, что косвенные выборы главы Еревана регулировались в Законе РА «О местном самоуправлении в городе Ереване».

Обобщая вышеизложенное, можно констатировать, что действующей правовой основой муниципальных выборов в РА являются Конституция РА, международные нормы и принципы, ратифицированные Арменией международные документы и принятый в 2016 году первый конституционный закон в Армении - Конституционный закон РА «Избирательный кодекс РА» (далее – Избирательный кодекс), а также ряд иных законов и

множество подзаконных актов, принятых преимущественно Центральной избирательной комиссией РА. К числу законодательных актов, так или иначе затрагивающих вопросы избирательного права, можно причислить Конституционный закон РА «О партиях», Законы РА «О местном самоуправлении», «О местном самоуправлении в городе Ереване», «Об аудиовизуальных средствах массовой информации» и др.

Принятый в 2016 году и вступивший в силу 1 июня 2016 года Избирательный кодекс сохранил имеющиеся ранее основные подходы в рамках выбора избирательной системы при муниципальных выборах, сохранив преимущественно мажоритарную избирательную систему относительного большинства для выборов и главы муниципалитета, и членов муниципального совета, которым посвящен пятый раздел Избирательного кодекса. Был сохранен подход и в вопросе формирования органов местного самоуправления в Ереване, где путем прямых выборов на основе пропорциональной избирательной системы формировался муниципальный совет, который из своего состава в рамках косвенных выборов избирал мэра Еревана. Новшеством в Избирательном кодексе явилось распространение правового регулирования, предусмотренного для выборов органов местного самоуправления Еревана, на два других наиболее крупных города Армении – Гюмри и Ванадзор. В силу указанного шестой раздел Избирательного кодекса был озаглавлен «Выборы муниципальных советов Еревана, Гюмри и Ванадзора». При этом в городах, где муниципальный совет избирался по пропорциональной избирательной системе, предусматривались косвенные выборы главы муниципалитета, к которым Избирательный кодекс никак не обращался. Дело в том, что Закон РА «О местном самоуправлении в городе Ереване» регулировал косвенные выборы мэра Еревана, и по той же логике одновременно с принятием Избирательного кодекса Законом РА «О внесении изменений и дополнений в Закон РА «О местном самоуправлении»» от 25 мая 2016 года в статьях 24.1-24.4 были урегулированы вопросы касательно косвенных выборов глав Гюмри и Ванадзора. Такое правовое регулирование было сохранено и в рамках Закона РА «О внесении изме-

нений в Закон РА «О местном самоуправлении» от 16 декабря 2016 года, когда сам Закон «О местном самоуправлении» был изложен в новой редакции. Однако такой подход в регулировании прямых и косвенных выборов просуществовал недолго, и в рамках изменений, внесенных в Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения» и Закон РА «О местном самоуправлении» от 18 июня 2020 года, регулирование косвенных выборов глав Еревана, Гюмри и Ванадзора было закреплено в Избирательном кодексе, мотивировав такой подход законодателя тем, что согласно статье 181 Конституции РА, прямые либо косвенные выборы глав муниципалитетов определяются Избирательным кодексом и что порядок выборов органов местного самоуправления определяется Избирательным кодексом.

Таким образом, можно констатировать, что хотя Избирательный кодекс был принят не так давно (в 2016 году), однако он многократно изменялся, и эти изменения существенно коснулись также муниципальных выборов⁴⁵. Самые значимые изменения, касающиеся муниципальных выборов, были внесены в Избирательный кодекс Конституционным законом РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения» от 18 июня 2020 года, которые позже были несколько пересмотрены Конституционным законом РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения» от 7 мая 2021 года.

Итак, согласно действующему законодательству, в муниципалитете избирается представительный орган местного самоуправления – муниципальный совет (авагани, означающий в переводе «совет старейшин»), и исполнительный орган – руководитель муниципалитета. Таким образом, в процессе формирования органов местного самоуправления проявляется принцип де-

⁴⁵ Подробнее об этом см.: Акопян Л. А., Варагян Л. А., Асатрян А. М., Политико-правовое значение изменений конституционного закона Республики Армения «Избирательный кодекс Республики Армения» / Л.А. Акопян, Л.А. Варагян, А.М. Асатрян.- Ер.: Изд. “Айрапет”, 2021, с. 26-46- 256 стр.

мократического характера организации органов местного самоуправления. Проведение периодических свободных выборов в местных сообществах составляет основу непосредственной демократии в сфере местного самоуправления. Значение муниципальных выборов определяется тем, что посредством их образуются представительные органы и избираются выборные должностные лица местного самоуправления. Именно выборы являются одной из действенных форм контроля граждан за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, повышают ответственность их перед населением. Каждая избирательная кампания стимулирует развитие социально-политической активности граждан, способствует выявлению их настоящих потребностей и интересов, создает потенциальные предпосылки для их удовлетворения⁴⁶.

Действующий Избирательный кодекс определяет, что выборы органов местного самоуправления проводятся по мажоритарной и пропорциональной избирательным системам. Критерием для определения применяемой во время муниципальных выборов избирательной системы служит численность избирателей в муниципалитете, где проводятся выборы. Таким критерием обозначено число 4 000 избирателей⁴⁷. Соответственно, в муниципалитетах с численностью избирателей до 4 000 выборы главы муниципалитета и членов муниципального совета проводятся по мажоритарной избирательной системе, в

⁴⁶ Муниципальное право Российской Федерации. Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2000, с. 300-301.

⁴⁷ Следует отметить, что в рамках Конституционного закона РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения» от 18 июня 2020 года было предусмотрено, что в муниципалитетах, включающих множество населенных пунктов, выборы будут проводиться по пропорциональной избирательной системе, независимо от численности избирателей в данном муниципалитете. Однако в рамках Конституционного закона РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения» от 7 мая 2021 года такой подход был пересмотрен, и единственным критерием для определения избирательной системы во время муниципальных выборов осталась численность избирателей в том или ином муниципалитете.

муниципалитетах с численностью более 4 000 избирателей выборы муниципального совета проводятся по пропорциональной избирательной системе, а главы муниципалитетов в этом случае избираются в рамках косвенных выборов самим муниципальным советом из своего состава.

В случае мажоритарной избирательной системы при выборах главы муниципалитета формируется один одномандатный избирательный округ, а при выборах членов муниципального совета - один многомандатный избирательный округ, а в случае пропорциональной избирательной системы во время выборов муниципальных советов формируется один многомандатный избирательный округ (части 1-5 статьи 104.1 Избирательного кодекса).

Еще два вопроса, к которым в рамках данного научного исследования было обращение лишь в общих чертах и которые хотелось бы затронуть подробнее, - это вопрос о численном составе муниципального совета и сроке полномочий органов местного самоуправления, так как оба указанных критерия являются залогом эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Деятельность муниципального совета может быть продуктивной только в том случае, если совет работает эффективно. Предпосылкой для этого является в том числе и количество членов муниципального совета, которое должно быть достаточно оптимально для проведения необходимых обсуждений, совершения ответственных действий, принятия быстрых решений. Трудно указать, исходя из опыта стран Западной Европы, «идеальную численность» совета местного органа власти. Исследования показывают, что численный состав муниципального совета в так называемых странах «молодой демократии» выше, чем в западноевропейских странах, что объясняется исследователями влиянием социалистического прошлого⁴⁸.

⁴⁸ Холлинс Г., Плоккер К., На пути к демократической децентрализации. Перестройка региональных и местных органов власти в Новой Европе. Брюссель; 1995. с. 210-211.

Численный состав муниципального совета зависит от двух факторов: уровня административно-территориальной единицы и численности населения. С учетом того факта, что в Республике Армения местное самоуправление осуществляется лишь на уровне муниципалитетов, численный состав представительного органа поставлен в зависимость лишь от одного фактора – численности населения муниципалитета. Причем ранее Конституция Армении указывала на возможные пределы численности членов муниципального совета (от 5 до 15), ныне этого ограничения нет. Конкретный численный состав определяется законодательством. Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», разработанный Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств (Приложение к постановлению МПА СНГ от 27.11.2015 г. № 43-11), в статье 15 предлагает два варианта законодательного закрепления численности представительного органа местного самоуправления на уровне модельного закона:

1) численность членов представительного органа конкретно закреплена в законе и разнится в зависимости от численности населения в данном муниципалитете⁴⁹;

2) численность депутатов представительного органа определяется национальным законодательством пропорционально численности населения территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление⁵⁰.

Избирательный кодекс РА, избрав первый вариант, в

⁴⁹ В таком случае представлен такой расклад: 7 человек – при численности населения менее 1 000 человек; 10 человек – при численности населения от 1 000 до 10 000 человек; 15 человек – при численности населения от 10 000 до 30 000 человек; 20 человек – при численности населения от 30 000 до 100 000 человек; 25 человек – при численности населения от 100 000 до 500 000 человек; 35 человек – при численности населения свыше 500 000 человек.

⁵⁰ Источник: Приложение к постановлению МПА СНГ от 27.11.2015 г. № 43-11 https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/modelnie_kodeksi_i_zakoni/100

статье 104.1 закрепит численность муниципальных советов, поставив общее число членов муниципального совета в зависимости от численности избирателей в данном муниципалитете. Так, согласно части 6 статьи 104.1 Избирательного кодекса муниципальный совет состоит из⁵¹:

1) 5 членов – в муниципалитетах с численностью до 1 000 избирателей,

2) 7 членов – в муниципалитетах с численностью от 1 001 до 2 000 избирателей,

3) 9 членов – в муниципалитетах с численностью от 2 001 до 4 000 избирателей,

4) 15 членов – в муниципалитетах с численностью от 4 001 до 10 000 избирателей,

5) 21 членов – в муниципалитетах с численностью от 10 001 до 25 000 избирателей,

6) 27 членов – в муниципалитетах с численностью от 25 001 до 70 000 избирателей,

7) 33 членов – в муниципалитетах с численностью от 70 001 до 300 000 избирателей,

8) 65 членов – в муниципалитетах с численностью более 300 000 избирателей.

Следует отметить, что законодательством Армении не определены критерии, которые лежат в основе выбора указанного выше соотношения между численностью членов муниципального совета и избирателей в данном муниципалитете. В законодательстве зарубежных стран выбор соотношения численности членов представительного органа местного самоуправления и, чаще всего, населения данного муниципалитета также не определяется какими-то конкретными критериями. Однако в зарубежных странах изначально для получения статуса муниципальной единицы, на уровне которой осуществляется местное самоуправление, тот или иной населенный

⁵¹ Следует отметить, что численный состав муниципальных советов на протяжении последних без малого трех десятилетий увеличивался.

пункт (город, село, поселок и др.) должен удовлетворять определенным условиям, в частности, требованию о численности жителей. Так, в штате Калифорния в США муниципальное образование должно иметь не менее 500 человек населения, а в штате Алабама достаточно 75, во Франции – 2 000 жителей, в Индии – 5 000, в Швеции – 8 000⁵² и т.д.

Во время выборов муниципального совета территория муниципалитета считается одним многомандатным мажоритарным либо пропорциональным избирательным округом. Ранее число избирательных округов в рамках муниципалитета увязывалось с численностью населения и числом мандатов. Так, в муниципалитетах с населением до 3 000 жителей создавался 1 многомандатный избирательный округ, в муниципалитетах с населением от 3 001 до 20 000 жителей - 2 пятимандатных избирательных округа, а в муниципалитетах с населением более 20 000 жителей – 3 пятимандатных избирательных округа. На наш взгляд, применение одного многомандатного избирательного округа в Армении является вполне оправданным (об этом ранее высказывались в отечественной юридической литературе⁵³), поскольку, как мы считаем, более объективно обеспечивает представительство населения муниципалитета в представительном органе местного самоуправления *в условиях тотального контроля за выборами со стороны политической элиты страны и органов власти, возможности злоупотребления механизмами технологии избирательной географии*. Однако в юридической литературе высказывается и иное мнение. Так, например, ряд российских авторов предлагает возможность проведения муниципальных выборов в нескольких избирательных округах с неодинаковым количеством мандатов, если данное муниципальное образование состоит из нес-

⁵² См. подробнее: **Чиркин В.Е.**, Публичное управление на местах: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта / Правовые аспекты развития и функционирования системы местного самоуправления в Ленинградской области: Сборник статей и справочных материалов / И.И. Макаров, А.А. Романцов; под общей ред. К.Н. Патраева, М.Е. Лебединского. – СПб.: Вести, 2014, с. 27-28.

⁵³ **Акопян Н.Г.**, Становление и развитие местного самоуправления в Республике Армения. Ереван, "Воскан Ереванци", 2001, стр. 42-43.

кольных поселений⁵⁴. Возможно, с учетом многообразия форм территориальной организации местного самоуправления в России предложенное можно считать оправданным⁵⁵, однако, на наш взгляд, при таком подходе есть опасность того, что поселения с большим числом мандатов будут поглощать менее представленные поселения в рамках одного муниципального образования. И если оба утверждения в случае с российским вариантом являются небесспорными, то, как нам кажется, для Армении с более или менее ровным территориальным и демографическим составом муниципалитетов (исключением можно считать разве что столицу) однозначно оправдано наличие одного многомандатного избирательного округа в пределах одного муниципалитета с учетом степени политизированности муниципальных выборов на современном этапе развития армянской государственности⁵⁶.

Как было сказано ранее, для выбора оптимальной системы местного самоуправления в той или иной стране необходимо определиться по поводу срока полномочий местных органов. Муниципальные выборы, как правило, проводятся чаще общенациональных, что дает дополнительную возможность населению воспользоваться своими политическими правами и выразить свое отношение к тем или иным проблемам. Здесь, правда, возможна некоторая «перегрузка» избирателя, которая «способна породить у него апатию к слишком частым выборам»⁵⁷. Сроки полномочий органов местного самоуправления разнятся от двух до шести лет (от 2 до 5 лет в России, 3 года в Перу, 4 года

⁵⁴ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. А.В. Иванченко. М., Изд-во НОРМА, 1999. с. 469.

⁵⁵ **Михеева Т.Н.**, Новеллы в правовом регулировании местного самоуправления / Правовые аспекты развития и функционирования системы местного самоуправления в Ленинградской области: Сборник статей и справочных материалов / И.И. Макаров, А.А. Романцов; под общей ред. К.Н. Патраева, М.Е. Лебединского. – СПб.: Вести, 2014, с. 38-45.

⁵⁶ О представленности разных населенных пунктов в рамках одного муниципалитета в составе муниципального совета речь пойдет в последующих параграфах.

⁵⁷ Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под ред. А.В. Иванченко. М., Фонд «Либеральная миссия», 2003. с. 217.

в Беларуси, Дании, Польше, Украине, Финляндии, Японии, 4-6 лет в Австрии, 5 лет в Узбекистане, Германии, 6 лет в Бельгии, Франции, в Великобритании Законом о местном управлении 2000 года предоставлены следующие варианты: совет обновляется полностью каждые 4 года; совет обновляется наполовину каждые 2 года; совет обновляется на треть каждый год, в Шотландии совет избирается на 3 года, и т.д.⁵⁸).

За первые десять лет функционирования в Армении института местного самоуправления местные органы избирались сроком на 3 года, что являлось конституционным требованием, получившим развитие и в законодательстве. После внесения в Конституцию РА изменений по итогам референдума 2005 года срок полномочий органов местного самоуправления был определен в 4 года. Считаем данное изменение вполне оправданным с учетом того, что достичь эффективности в функционировании местного самоуправления в Армении возможно, лишь если органы местного самоуправления будут обеспечены необходимыми для реализации своих полномочий ресурсами, в том числе и временными, а, как показала практика прошедших первых 10 лет, три года – достаточно короткий срок для реализации многих проектов, инициируемых местными органами в рамках своих полномочий. Однако пересмотр срока полномочий органов местного самоуправления на этом не закончился, и в рамках внесения в Конституцию РА изменений по итогам референдума 2015 года срок полномочий орга-

⁵⁸ Подробнее об этом см.: **Михалева Н.А.**, Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., ЮРИСТЪ, 1998. с.340-341; **Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.**, Местные органы зарубежных стран: правовые аспекты. М., СПАРК, 2001. с. 64, 131, 171, 182, 184, 190-191, 196-197, 208; **Барабашев Г.В.**, Местное самоуправление. М., Изд-во МГУ, 1996. с.50; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Под ред. Б.А. Страшуна. М., Изд-во БЕК, 1996. с. 703; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Под ред. Б.А. Страшуна. М., Изд-во БЕК, 1997. с. 87.; Конституционное право зарубежных стран: учебник / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010, с. 395-400; **Чиркин В.Е.**, Конституционное право зарубежных стран: учебник / 9-ое изд., перераб. и доп., М.: Норма: Инфра-М, 2019, с. 304-305 (528 стр.) и др.

нов местного самоуправления был определен в 5 лет. На наш взгляд, это весьма долгий для органов местного самоуправления срок полномочий, и такой выбор, по нашему мнению, не совсем оправдан. Справедливости ради, следует отметить, что часть 1 статьи 6 Модельного закона «О статусе выборного лица местного самоуправления», принятого на 17-ом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ (постановление от 19 апреля 2001 года N 17-8) и часть 2 статьи 19 новой редакции Модельного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятого Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ (приложение к постановлению МПА СНГ от 27 ноября 2015 года N 43-11) определяют оптимальный срок полномочий органов местного самоуправления в рамках 2-5 лет, и с точки зрения международной практики избранный срок полномочий для органов местного самоуправления в РА вполне приемлем. Однако, на наш взгляд, срок полномочий органов местного самоуправления должен быть не слишком коротким, чтобы органы местного самоуправления могли реализовывать основательные программы и предпринимать шаги, требующие много времени, и не слишком длинным, для того чтобы органы местного самоуправления были бы заинтересованы действовать активно с момента своего избрания, а не ближе к концу срока полномочий, что приведет к отдалению населения от органов местного самоуправления и к спаду интереса муниципалитета в местном самоуправлении вообще. С этой точки зрения оптимальным для полномочий органов местного самоуправления в Республике Армения нам видится срок в 4 года, а не в 5 лет, в особенности с учетом пятилетнего срока полномочий парламента страны.

Еще одна проблема по поводу срока полномочий органов местного самоуправления в РА, к которой отечественные ученые ранее обращались, касалась вопроса о том, что после первых муниципальных выборов в РА полномочия большого количества органов местного самоуправления (преимущественно руководителей муниципалитетов) были прекращены

досрочно, а так как достаточно долгое время (с 1996 по 2009 год) муниципальные выборы проводились исключительно путем прямых выборов по мажоритарной избирательной системе (таким образом избирались и представительный и исполнительный органы местного самоуправления), зачастую органам местного самоуправления приходилось сталкиваться с трудностями в вопросах утверждения программы развития муниципалитета, рассчитанного на весь срок полномочий органов местного самоуправления, когда и муниципальный совет и руководитель муниципалитета избраны на один и тот же срок, но в разное время. Это весьма усложняло гармоничное взаимодействие представительного и исполнительного органов местного самоуправления⁵⁹.

Данную проблему на нынешнем этапе развития муниципального избирательного законодательства можно считать преимущественно решенной, так как в большей части муниципалитетов Армении отныне муниципальные советы избираются по пропорциональной избирательной системе сроком на пять лет, а глава муниципалитета избирается муниципальным советом на срок полномочий самого муниципального совета. Фактически, Избирательный кодекс РА в части 4 статьи 142.3 срок полномочий руководителя муниципалитета, избираемого путем косвенных выборов, полностью ставит в зависимость от срока полномочий муниципального совета, определив, что «руководитель муниципалитета, независимо от срока своего избрания, пребывает в должности до истечения срока полномочий муниципального совета».

В последующих параграфах будут отдельно рассматриваться организация и проведение выборов муниципальных советов по мажоритарной и пропорциональной избирательной системе, а также глав муниципалитетов в результате прямых и косвенных выборов

⁵⁹ Подробнее см.: Комментарии к Конституции РА // Под редакцией Г. Арутюнян, А. Вагаршян. - С.: «Право», 2010, стр. 1029-1031.

2.3 ОРГАНЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НА МЕСТНЫХ ВЫБОРАХ

Известно, что процесс организации и проведения выборов является массовым мероприятием и поэтому требует значительных организационных усилий и привлечения материальных и финансовых ресурсов, что дает основание утверждать, что процесс организации и проведения выборов должен быть предметом глубокого и обширного исследования. Поскольку принцип честных выборов на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании был окончательно подтвержден демократическими государствами только в начале XX века, то до конца XX века вопросы избирательной государственной политики и избирательного регулирования не были предметом систематических научных исследований, что во многом было связано с низким уровнем изменчивости избирательных систем. Однако уже в конце XX века формируется новое научное направление: изучение государственной политики и управления в сфере избирательного процесса как уникального направления государственного регулирования. Такой интерес обусловлен тем обстоятельством, что в молодых демократиях избираются разные способы организации и проведения выборов, в то время как в «старых» демократиях избирательные системы часто меняются. Как отмечает профессор Н.В. Гришин, «государственная избирательная политика реализуется через специальные органы управления – избирательные комиссии, обеспечивается нормативно-правовым регулированием в рамках особой подотрасли права – избирательного права, предполагает уникальные политические стратегии и управленческие технологии»⁶⁰. Однако детальное изучение указанных вопросов только начинается. Возникающее новое научное направление находится на стыке политологии, государственного управления и публичного права. Боль-

⁶⁰ См. подробнее: **Гришин Н.В.**, Государственная электоральная политика: предметная область нового научного направления // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2014, N 3 (40), с. 72, [https://kaspy.asu.edu.ru/files/3\(40\)/71-83.pdf](https://kaspy.asu.edu.ru/files/3(40)/71-83.pdf)

шой вклад в упомянутую область внесли С.А. Авагян, Н.В. Гришин⁶¹, Р. Лопес-Пинтор⁶², М. Мозафар и А. Шендер⁶³, Дж. Хартлинг, Дж. Каккой, Т. Мустиллон⁶⁴, Р. Пастор⁶⁵, Д.А. Керимов и другие. В отечественных научных кругах к вопросам государственной избирательной политики и избирательного регулирования обращались такие ученые, как Н. Айвазян, В. Айвазян, Г. Даниелян, А. Енгоян, Ф. Тохян, Г. Акопян, Л. Акопян, А. Арутюнян, Г. Арутюнян и другие.

Изучая законодательство Республики Армения, мы можем утверждать, что Центральная избирательная комиссия несет основную ответственность за организацию и проведение выборов, поскольку в Республике Армения действует единая трехуровневая система избирательных комиссий и Центральная избирательная комиссия возглавляет систему избирательных комиссий. Однако фактом является то, что в процесс организации и проведения выборов вовлечены не только избирательные комиссии. Многие государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица и организации принимают непосредственное участие в обеспечении или реализации того или иного мероприятия избирательного процесса. Если мы внимательно обратимся ко всему перечню избирательного процесса, организации и проведения выборов, изучим все этапы избирательного процесса и сопутствующие им мероприятия, то обнаружим, что в организации и проведении выбо-

⁶¹ **Гришин Н.В.**, Государственная электоральная политика: предметная область нового научного направления // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2014, N 3 (40), с. 71-82, [https://kaspy.asu.edu.ru/files/3\(40\)/71-83.pdf](https://kaspy.asu.edu.ru/files/3(40)/71-83.pdf) (02.11.2021 г.)

⁶² Lopez-Pintor R. Electoral Bodies as Institutions of Governance / R. Lopez-Pintor. – NewYork : United Nations Development Programme Publ., 2000.

⁶³ Mozaffar Sh. Schedler A. The Comparative Study of Electoral Governance / Sh. Mozaffar, A. Schedler// International Political Science Review. – 2002. – Vol. 23, no. 1, p. 5–27.

⁶⁴ Hartlyn J. Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America / J. Hartlyn, J. McCoy, T. Mustillo // Comparative Political Studies. – January, 2008. –Vol. 41, p. 73–98.

⁶⁵ Robert A. Pastor, The role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research, 6 Journal of Democratization 4 (1999).

ров непосредственное участие принимают избирательные комиссии, главы муниципалитетов, полиция (особенно паспортно-визовый отдел полиции), Комиссия по телевидению и радио, губернаторы, организации, управляющие рекламными щитами, и другие субъекты. Возникает вопрос - все ли перечисленные субъекты могут считаться избирательными органами? Чтобы получить ответ на вопрос, необходимо представить критерии, по которым тот или иной субъект может считаться избирательным органом. Таким образом, на наш взгляд, «избирательный» или, другими словами, «организующий и проводящий выборы» орган можно понимать в широком и узком смысле. В широком смысле «избирательным органом» считаются те входящие в избирательную индустрию субъекты:

1) деятельность которых направлена на инициирование, организацию, проведение, обеспечение или применение результатов избирательного процесса;

2) которые хотя и не осуществляют деятельность, направленную на сам избирательный процесс, но, осуществляют такую деятельность, хотя бы на непродолжительное время, без которой избирательный процесс в целом или какой-либо этап, часть мероприятия могут быть сорваны или находиться под угрозой;

3) осуществляющие контроль за организацией и проведением выборов;

4) деятельность которых может непосредственно повлиять на результаты выборов или отразиться на качественных характеристиках проведения выборов,

5) которые уполномочены оценивать результаты выборов и принимать на их основе решения.

Таким образом, исходя из чисто прикладного характера изложенного, на основании избирательного законодательства РА и с учетом графика основных мероприятий по подготовке и проведению выборов, составленного и опубликованного Центральной избирательной комиссией в рамках каждых выборов считаем необходимым представить мероприятия, проводимые в рамках избирательного процесса, и осуществляющих их субъектов в Таблице 1.

Таблица 1

	Функции	Выборы органов местного самоуправления
1.	Назначение выборов	Губернатор или Правительство Республики Армения (в некоторых случаях ЦИК)
2.	Составление списков избирателей	Полиция РА, Суд первой инстанции общей юрисдикции
3.	Создание избирательных участков	Полиция РА с участием главы муниципалитета и члена территориальной избирательной комиссии
4.	Определение областных центров	Глава муниципалитета с согласия территориальной избирательной комиссии
5.	Регистрация партий, блоков партий, кандидатов	ЦИК, территориальные избирательные комиссии
6.	Обеспечение равных условий для проведения предвыборной агитации партиями, блоками партий, кандидатами	ЦИК, территориальные избирательные комиссии, Комиссия по телевидению и радио, Общественное радио, Общественное телевидение, телекомпании, осуществляющие наземное эфирное вещание, имеющие лицензию на использование мультимедийных слотов, установленных в Республике Армения, организации, управляющие внешними рекламными щитами, главы муниципалитетов, губернаторы областей.
7.	Ревизия и контроль за финансированием предвыборной кампании	Центральный банк РА, коммерческие банки в Ереване и их филиалы во всех областях республики, Контрольно-ревизионная служба

8.	Образование участковых избирательных комиссий	Партии, имеющие фракции в Национальном собрании, территориальные избирательные комиссии
9.	Подготовка к голосованию	ЦИК, территориальные и участковые избирательные комиссии, главы муниципалитетов
10.	Организация, проведение, подведение итогов голосования	Участковые избирательные комиссии
11.	Подведение итогов выборов	ЦИК, территориальные избирательные комиссии
12.	Рассмотрение заявлений, жалоб, разрешение избирательных споров	ЦИК, территориальные избирательные комиссии, Административный суд РА
13.	Пересмотр результатов выборов (признание недействительными, признание несостоявшимися, проведение второго тура, назначение перевыборов и т.д.)	территориальные избирательные комиссии, Административный суд РА

Субъекты, представленные в Таблице 1, соответствуют вышеуказанным критериям и *в широком смысле* являются избирательными органами. Интересно, что в список субъектов также входят субъекты частного права, обычно не связанные с государственным управлением.

Однако *в узком смысле* избирательными органами можно считать только те, деятельность которых отражается на избирательном процессе и непосредственно влияет на организацию и проведение выборов.

Субъекты, включенные в перечень вышеуказанных избирательных органов, в разной степени включены в избиратель-

ные процессы и осуществляют тот или иной вид деятельности в рамках перечисленных выше критериев. Есть субъекты, которые осуществляют деятельность, соответствующую всем перечисленным нами критериям (например, Центральная избирательная комиссия), а есть те, которые осуществляют только тот или иной вид деятельности (например, губернаторы).

По роли или участию избирательного органа в избирательном процессе и степени ответственности в этом процессе избирательные органы можно разделить на три группы:

1. классические избирательные органы - органы, основной целью деятельности которых является организация и проведение выборов или референдумов. В круг функций этих органов в основном входят регистрация партий и кандидатов, организация голосования, подведение итогов голосования и результатов выборов, контроль за законностью процесса, разрешение споров и т.д. Например, в РА это трехуровневая система избирательных комиссий во главе с ЦИК, Контрольно-ревизионная служба и т.д.;

2. вспомогательные избирательные органы - те органы, основные функции которых не связаны с выборами, но на этапе выборов осуществляют деятельность в рамках избирательного процесса, которая направлена на материально-техническое, организационное, информационно-коммуникационное обеспечение и обслуживание, а также, обеспечение безопасности того или иного события в избирательном процессе, содействие классическим избирательным органам и избирательному процессу, например, составление списков избирателей, определение избирательных участков и участковых центров и т. д. Например, в Республике Армения к их числу можно отнести органы местного самоуправления, полицию, Комиссию по телевидению и радио, Минобороны, СНБ, губернаторов и т.д.;

3. вовлеченные избирательные органы - те органы (субъекты), чья повседневная деятельность не связана с выборами, но на этапе выборов они участвуют в избирательном процессе, продолжая, по сути, осуществлять свою основную деятельность, не являющуюся «избирательной». К таким

субъектам можно отнести организации, управляющие внешними рекламными щитами, Общественное телевидение, Общественное радио, телекомпании, имеющие лицензию на использование мультимедийных слотов, установленных в Республике Армения и другие.

Избирательными органами, в узком смысле, являются исключительно классические избирательные органы. При этом в рамках данной классификации классические избирательные органы можно разделить на две группы:

- избирательные органы, деятельность которых всегда «избирательная», независимо от того, о каком периоде идет речь (избирательные комиссии, Контрольно-ревизионная служба);

- избирательные органы, деятельность которых становится «избирательной» лишь в период организации и проведения выборов (Паспортно-визовое управление полиции РА, главы муниципалитетов, Комиссия по телевидению и радио).

Следует отметить, что в разных странах список избирательных органов будет разным. Так, если мэрия Монако ответственна за организацию и проведение выборов, в том числе за подготовку списков избирателей, регистрацию списков кандидатов, распространение информации среди избирателей, подготовку конвертов, а также голосование, подсчет и публикацию результатов выборов, то становится ясно, что мэрия Монако является классическим избирательным органом. Или если Министерство юстиции является высшим избирательным органом в Финляндии, то очевидно, что Министерство юстиции является классическим избирательным органом в Финляндии. В этом отношении мы не разделяем позицию тех авторов, которые считают, что «понятия избирательных комиссий и избирательных органов отождествляются справедливо»⁶⁶.

В международном праве разработан ряд требований к клас-

⁶⁶ См. подробнее: **Енгибарян Р. В.**, Сравнительное конституционное право, учеб. пособие М., 2005, с. 269; **Тадевосян Д.С.**, Правовой статус избирательных комиссий в переходных государствах (правовой сравнительный анализ) // по специальности «Публичное право...» на получение степени кандидата юр. наук, Ереван, 2009, стр. 14.

сическим избирательным органам, которые в основном представлены в виде принципов. Обычно они сводятся к определенным требованиям в отношении независимости, беспристрастности и стабильности избирательных органов, формирования органов управления, а также добросовестной деятельности избирательных органов⁶⁷. Изучение избирательного законодательства РА и правоприменительной практики свидетельствует о том, что указанные требования закреплены и соблюдаются. Об этом также свидетельствуют отчеты международных организаций, осуществляющих наблюдательные миссии⁶⁸.

В рамках данного исследования, говоря о классических избирательных органах, в узком смысле, организующих выборы органов местного самоуправления, необходимо, прежде всего, выделить трехуровневую систему избирательных комиссий и наблюдательных органов и Контрольно-ревизионную службу,

⁶⁷ См., например, Применение международных избирательных стандартов // Справочник Совета Европы для организаций гражданского общества, Издательство Совета Европы, Страсбург, 2016 г., стр. 47-54. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Report On Electoral Law And Electoral Administration In Europe, Strasbourg, 12 June 2006 // CDL-AD(2006)018, Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues Adopted by the Council for Democratic Elections at its 17th meeting (Venice, 8-9 June 2006) and the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9-10 June 2006) on the basis of a contribution by Mr. Michael KRENNERICH (Expert, Germany), пункты 19-48, основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. - Кишинев: Cudrag, 2016, с. 16-17, 36-39; Lopez-Pintor R. Electoral Bodies as Institutions of Governance / R. Lopez-Pintor. – NewYork : United Nations Development Programme Publ., 2000 и др.

⁶⁸ См., например, наблюдательную миссию БДИПЧ/ОБСЕ «Внеочередные выборы в Национальное Собрание Республики Армения 20 июня 2021 года». Раздел V итогового отчета, в котором, в частности, указано: «ЦИК выполняла свою работу прозрачно, коллегиально и оперативно, с соблюдением всех установленных законом сроков, несмотря на сжатые сроки подготовки. Заседания ЦИК транслировались онлайн, в них участвовали доверенные лица партий и объединений, наблюдатели, СМИ. Повестки заседаний и принятые решения публиковались на сайте ЦИК в установленные сроки. ЦИК разработала процедуры и инструкции в день выборов для членов ЦИК, специалистов по техническому оборудованию, а также наблюдателей, доверенных лиц и представителей СМИ.

поскольку только деятельность указанных органов всегда носит «избирательный характер». Следует отметить, что в соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 52 Конституционного закона Республики Армения «Избирательный кодекс Республики Армения» (далее – «Избирательный кодекс») окружная избирательная комиссия организует и проводит выборы органов местного самоуправления в муниципалитетах, включенных в обслуживаемую ею территорию, и подводит их итоги. Статья 74 того же Кодекса устанавливает порядок подведения итогов выборов в органы местного самоуправления в окружной избирательной комиссии. Интересно, что согласно части 1 статьи 51 Избирательного кодекса: «Центральная избирательная комиссия является независимым государственным органом, который организует выборы в Национальное Собрание и органы местного самоуправления, референдумы, а также осуществляет контроль в отношении их законности». На первый взгляд, между двумя указанными положениями имеется определенное противоречие, поскольку согласно статье 51 Центральная избирательная комиссия является также организатором выборов в органы местного самоуправления, однако согласно статье 74 Избирательного кодекса итоги выборов подводит соответствующая окружная избирательная комиссия, за исключением Еревана.

Не говоря конкретно о возможных коллизиях⁶⁹ между нормами Избирательного кодекса, подчеркнем, что вышеизложенное позволяет зафиксировать, что избирательными комиссиями, организующими и проводящими выборы органов местного самоуправления, являются: Центральная избирательная комиссия на выборах в городской совет Еревана, соответствующие окружные избирательные комиссии - во всех других муниципалитетах во время выборов в органы местного самоуправления.

⁶⁹ Подробнее о коллизионных нормах см.: **Гамбарян А.С., Даллакян Л.Г.**, Коллизионные нормы и их конкуренция: монография / Москва, Издательство "Юрлитинформ", 2019.

В то же время следует также отметить, что хотя соответствующая окружная избирательная комиссия выступает ответственной избирательной комиссией при проведении выборов в органы местного самоуправления в муниципалитетах (кроме Еревана), именно она осуществляет регистрацию кандидатов, партий (блоков партий), отказывает в их регистрации или их регистрации признает недействительными, определяет образец бюллетеня, подводит итоги выборов и т.д., однако многие функции, определенные Избирательным кодексом, и полномочия, направленные на их реализацию возложены исключительно на Центральную избирательную комиссию.

Так, только Центральная избирательная комиссия аккредитует наблюдателей, представителей СМИ, посетителей, Центральная избирательная комиссия распределяет должности председателя и секретаря участковой избирательной комиссии (ч. 5 ст. 44 Избирательного кодекса), определяет порядок и график предоставления бесплатного и платного эфирного времени Общественного радио и Общественного телевидения партиям, участвующим в выборах в муниципальный совет Еревана и муниципальные советы областных центров (ч. 2 ст. 20 Избирательного кодекса), распределяет права размещения агитационных плакатов, агитационных печатных и других материалов на щитах наружной рекламы между участвующими в выборах партиями (ч. 6 ст. 21 Избирательного кодекса) и др.

Следует также отметить, что в любом случае, независимо от вида выборов, участковые избирательные комиссии организуют голосование и подводят итоги голосования на участке.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что трехуровневая система избирательных комиссий функционирует как единая система, где каждая имеет свое место и осуществляет определенный круг полномочий. Большинство этих полномочий находится в исключительном ведении каждой комиссии, но есть полномочия, закрепленные законом за той или иной комиссией в зависимости от вида выборов (например, подведение итогов выборов).

Что касается Контрольно-ревизионной службы, то следует отметить, что данная структура изначально вводилась как орган государственной власти, осуществляющий контроль в отношении финансовой деятельности политических объединений, в рамках которой Служба контролировала как повседневную финансовую деятельность партий, так и средства, привлекаемые и расходуемые политическими деятелями для обеспечения их участия в выборах и референдумах.

В соответствии с положениями, предусмотренными в действующем Избирательном кодексе⁷⁰, Контрольно-ревизионная служба осуществляет контроль в отношении взносов, внесенных в предвыборные фонды, их расходом и исчислением, а также контроль за текущей финансовой деятельностью партий (ч. 1 ст. 29 Избирательного кодекса). Однако такое положение вступило в силу с 1 января 2022 года⁷¹, когда деятельность Контрольно-ревизионной службы стала исключительно «избирательной», до этого периода, с момента создания Контрольно-ревизионной службы, она также осуществляла контроль за текущей финансовой деятельностью партий, что не является «избирательной» деятельностью и которая с 1 января 2022 года была возложена на Комиссию по предотвращению коррупции. При этом необходимо отметить, что на 07.05.2021 г. в соответствии со статьей 22 Конституционного закона Республики Армения «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс Республики Армения» часть 1 указанной статьи 29 Избирательного кодекса изложена в следующей редакции: «Контроль в отношении взносов, внесенных в предвыборные фонды, их расходом и исчислением

⁷⁰ «Избирательный кодекс Республики Армения» ЗА-202-Н Конституционный закон Республики Армения, принятый 25 мая 2016 года, вступил в силу с 1 июня 2016 года. ОВРА от 2016.05.30/42(1222) Статья 456, www.arlis.am

⁷¹ «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон «Избирательный кодекс Республики Армения» ЗА-54-Н Конституционный закон Республики Армения, принятый 7 мая 2021 года, вступил в силу 26 июня 2021 года. Единый сайт 2021.05.17-2021.05.30, www.arlis.am

осуществляет Комиссия по предотвращению коррупции настоящим Кодексом и в соответствии с законом РА «О Комиссии по предотвращению коррупции».

Исходя из вышеизложенного, планируется иметь одну единую институциональную структуру для осуществления контроля в отношении финансовой деятельности партий - Комиссию по предотвращению коррупции.

Однако считаем необходимым отделить контроль в отношении повседневной финансовой деятельности партий от контроля в отношении взносов, их расходованием и исчислением и на Контрольно-ревизионную службу (или ЦИК) возложить полномочия контроля только в отношении финансирования предвыборной кампании.

Следовательно, установленное действующим Избирательным кодексом «промежуточное» положение о контроле за финансовой деятельностью партий, на наш взгляд, с точки зрения функций, возложенных на ЦИК, и эффективности контроля за законностью в рамках избирательного процесса, это наиболее целесообразно, с точки зрения конституционности – допустимо.

В связи с изложенным считаем, что необходим пересмотр избирательного законодательства и еще не вступившего в силу положения о том, что контроль за финансовой деятельностью партий с 1 января 2023 года полностью будет возложен на Комиссию по предотвращению коррупции, и ликвидировать его, оставив в качестве наилучшего решения действующую правовую норму, в соответствии с которой контроль за текущей финансовой деятельностью и финансированием избирательной кампании разграничен и только контроль за последним возложен на Контрольно-ревизионную службу.

2.4 ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РА

Представительные органы местного самоуправления, чаще именуемые советами, избираются населением соответствующей территории путем прямых, всеобщих, равных, свободных выборов при тайном голосовании. Подобное требование содержится в части 2 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления.

Как уже было указано ранее, действующий Избирательный кодекс определяет, что выборы органов местного самоуправления проводятся по мажоритарной и пропорциональной избирательным системам. Критерием для определения применяемой во время муниципальных выборов избирательной системы служит численность избирателей в муниципалитете, где проводятся выборы. Таким критерием обозначено число 4000 избирателей⁷². Соответственно, в муниципалитетах с численностью избирателей до 4000 выборы главы муниципалитета и членов муниципального совета проводятся по мажоритарной избирательной системе. Выборам членов муниципального совета, проводимым по мажоритарной избирательной системе, будет посвящен данный параграф.

Очередные выборы членов муниципального совета проводятся до 4 раз в год, и дни голосования определяются постановлением ЦИК. День голосования во время выборов членов

⁷² Следует отметить, что в рамках Конституционного закона РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения» от 18 июня 2020 года было предусмотрено, что в муниципалитетах, включающих множество населенных пунктов, выборы будут проводиться по пропорциональной избирательной системе, независимо от численности избирателей в данном муниципалитете. Однако в рамках Конституционного закона РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения» от 7 мая 2021 года такой подход был пересмотрен, и единственным критерием для определения избирательной системы во время муниципальных выборов осталась численность избирателей в том или ином муниципалитете.

муниципального совета должен быть по возможности ближе ко дню истечения срока полномочий прежнего муниципального совета. Очередные выборы членов муниципального совета назначаются марзпетом не позднее, чем за 70 дней до дня голосования, указав в своем решении также избирательную систему (мажоритарную или пропорциональную) на основе информации о численности избирателей в данном муниципалитете, предоставленной уполномоченным государственным органом.

Внеочередные выборы членов муниципального совета по мажоритарной избирательной системе назначаются постановлением правительства в дни голосования для муниципальных выборов, определенные постановлением ЦИК на каждый год.

В случае чрезвычайного и военного положения муниципальные выборы не проводятся, а срок полномочий органов местного самоуправления продлевается до вступления в должность вновь избранных членов муниципального совета по итогам внеочередных выборов, проведенных после окончания чрезвычайного и военного положения.

В случае мажоритарной избирательной системы при выборах членов муниципального совета формируется один многомандатный избирательный округ (п. 2 ч. 2 ст. 104.1 Избирательного кодекса).

Активным избирательным правом на муниципальных выборах в Армении обладают граждане Армении, достигшие 18 лет. В целом ряде европейских стран иностранным гражданам, проживающим на территории страны в течение определенного срока и уплачивающим налоги, предоставлено право голосовать на выборах в местные органы власти (Испания, Финляндия и др.) Весьма показательна Резолюция Европарламента 1988 года, предоставившая гражданам государств-членов ЕС право голосовать на выборах в Европарламент и в местные органы власти в стране проживания в рамках ЕС⁷³. Переняв

⁷³ Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. Под ред. А.В. Иванченко. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003. с. 244.

(хотя в ограниченном ракурсе) указанную европейскую тенденцию, законодательством РА, кроме граждан Армении, избирательным правом 1999 года на муниципальных выборах в рамках Избирательного кодекса были наделены также лица, имеющие в Республике Армения статус беженца, а также лица, указанные в выданном в установленном порядке свидетельстве семьи беженца, которым исполнилось 18 лет (ст.2 ИК РА 1999 года). Причем указанное положение отсутствовало в первоначальном варианте Избирательного кодекса 1999 года, в дальнейшем в него были внесены изменения и дополнения, в результате которых беженцам, проживающим на территории Армении, было предоставлено право участия на муниципальных выборах. Данный вопрос был рассмотрен Конституционным Судом РА в связи с делом о соответствии Конституции РА частью 2 статьи 3 Закона РА «О местном самоуправлении» от 30 июня 1996 года, пунктом 1 статьи 2 и пп.1 и 2 статьи 122 ИК РА от 5 февраля 1999 года, частью 8 статьи 18 Закона РА «О беженцах» от 3 марта 1999 года. Было установлено, что в Армении проживают более 300 тысяч вынужденных переселенцев, которые прибыли на территорию Армении в 1988-1991гг., не приобрели гражданства Армении на основании ст. 9 и 10 Закона РА «О гражданстве», имеют либо желают получить статус беженца. Из 918 на тот момент муниципалитетов в 10 областях Армении (то есть исключая существующие тогда в Ереване муниципалитеты) в 396 проживали беженцы, причем в 253 муниципалитетах среди населения избирательного возраста беженцы составляли до 10%, в 51 муниципалитете – 10-30%, в 21 муниципалитете – 30-50%, в 35 муниципалитетах – 50-75%, в 21 муниципалитете – 75-90%, в 15 муниципалитетах – более 90%. До принятия Конституции Армении 1995 года беженцы участвовали в выборах в местные советы, в выборах в Верховный Совет РА, в референдуме независимости, в выборах Президента РА, в референдуме по принятию Конституции РА, а также уже после принятия Конституции РА приняли участие в первых выборах органов местного самоуправления, проведенных в 1996 году. Проанализировав содержание понятия «местное самоуправление», Конституционный Суд конста-

тировал, что если беженцы, проживающие в муниципалитетах Армении около 10 лет, но не имеющие гражданства РА, не участвуют в формировании на демократических принципах органов местного самоуправления, то они, по сути, лишаются права по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться собственностью (ч.2 ст.8 Конституции РА), а также «юридически обеспеченной возможностью решать судьбу» принадлежащего муниципалитету имущества (ст.163 Гражданского кодекса РА). Указанные выводы позволили Конституционному Суду РА сформировать свою правовую позицию, согласно которой «беженцы, которые постоянно проживают в Республике Армения, не могут лишаться права участвовать в выборах органов местного самоуправления»⁷⁴. Данную правовую позицию Конституционный Суд обосновал также тем, что «наделение беженцев правом участвовать в выборах органов местного самоуправления исходит из принятых Арменией обязательств по Конвенции ООН «О статусе беженцев» 1951 года, действующей с 1954 года (Республика Армения присоединилась к Конвенции в апреле 1993 года), в соответствии с которыми любое договаривающееся государство обязано и после присоединения к Конвенции предоставить беженцам такие права и привилегии, на которые они имели право по состоянию на день вступления этой Конвенции в силу в данной стране»⁷⁵.

Однако вскоре такой ограниченный законодательный подход в вопросе участия не граждан в муниципальных выборах был пересмотрен.

Конституция РА гласит о том, что законом может быть установлено право лиц, не имеющих гражданства РА, на участие в выборах органов местного самоуправления и участие в местных референдумах (ч. 3 ст. 48 Конституции РА).

⁷⁴ Правовые позиции Конституционного Суда РА в области защиты прав человека. Публикация по решению Конституционного Суда РА. Материалы подготовили к печати Ф. Тохян, Л. Акопян, А. Нерсисян. Ереван, НЖАР, 2006. с. 286.

⁷⁵ Правовые позиции Конституционного Суда РА в области защиты прав человека. Материалы подготовили к печати Ф. Тохян, Л. Акопян, А. Нерсисян. Ереван, НЖАР, 2006. с. 287.

Согласно действующему Избирательному кодексу, во время выборов органов местного самоуправления правом избирать обладают:

1) граждане РА, достигшие в день голосования 18 лет, и состоящие на учете в регистре населения муниципалитета, в котором проводятся выборы, не менее 6 месяцев. Указанный ценз оседлости не действует для граждан РА лишь в случаях, если те стали на учет в регистре населения данного муниципалитета в связи с обстоятельством демобилизации с обязательной срочной военной службы или освобождения от несения наказания в виде лишения свободы;

2) лица, не имеющие гражданства Республики Армения и на день голосования состоящие на учете в регистре населения муниципалитета, в котором проводятся выборы, не менее одного года (далее - избиратель, не имеющий гражданства).

Часть 4 статьи 48 Конституции РА гласит: «Не имеют право голосовать граждане, признанные недееспособными по вступившему в законную силу решению суда, а также лица, осужденные по вступившему в законную силу приговору суда за умышленное совершение тяжких и особо тяжких преступлений и отбывающие наказание».

Воспроизводя требования Конституции РА, Избирательный кодекс в части 4 статьи 2 закрепляет такую же правовую норму. Однако анализ норм Избирательного кодекса в целом позволяет сделать заключение о том, что категории лиц, участвующих в муниципальных выборах, даже несмотря на то что в них могут принять участие и не граждане, гораздо у́же, чем на общегосударственных выборах. Так, например, в выборах органов местного самоуправления не участвуют такие категории лиц, как граждане, несущие воинскую службу⁷⁶, а также военнослужащие по контракту, находящиеся на учете в местах дислокации воинской части, и состоящие там же на учете члены их семей, имеющие право голосовать; граждане, не состоящие

⁷⁶ Подробнее об этом см: Выборы органов местного самоуправления: вопросы и ответы. Союз муниципалитетов Армении, Ереван, 2005, с. 10-12 (на арм. языке).

на учете в РА; лица, находящиеся в уголовно-исполнительных учреждениях; лица, которые по каким-либо причинам не в состоянии явиться на избирательный участок (например, лица, находящиеся за пределами РА; лица, находящиеся на стационарном лечении; задержанные и т.д.).

Как указано в Постановлении Конституционного Суда РА по делу «О соответствии Конституции РА пункта 3 статьи 14 Избирательного кодекса РА, принятого Национальным Собранием 5 февраля 1999 года (в редакции Закона РА «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА, принятого Национальным Собранием 3 июля 2002 года»)» от 1 октября 2002 года, анализ содержания статей Избирательного кодекса свидетельствует, что участвовать в голосовании, то есть осуществлять свое конституционное право избирать, могут только граждане, включенные в избирательные списки⁷⁷. Таким образом, для обеспечения возможности осуществлять право избирать составляются списки избирателей⁷⁸. Список избирателей РА составляет и ведет Паспортно-визовое управление полиции РА, осуществляющее учет граждан по месту проживания⁷⁹.

⁷⁷ Постановление Конституционного Суда РА от 1-ого октября 2002 года «По делу об определении вопроса соответствия пункта 3 статьи 14 Избирательного кодекса Республики Армения (в редакции Закона Республики Армения «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс Республики Армения», принятого Национальным Собранием 3 июля 2002 года), принятого Национальным Собранием 5 февраля 1999 года, Конституции Республики Армения» N 389\\ www.concourt.am

⁷⁸ В юридической литературе бытует мнение, что регистрация избирателей и составление списков может широко использоваться для лишения некоторых групп избирателей возможности участвовать в выборах. // Крылов Б.С. США: федерализм, штаты и местное управление. Академия наук СССР. Институт государства и права. М., 1968. с. 82-83.

⁷⁹ До внесения в Избирательный кодекс соответствующих изменений реализация указанного полномочия была возложена на руководителя муниципалитета, однако даже при том, что за надлежащую организацию составления списков ответственность лежала на руководителе муниципалитета, указанное полномочие фактически осуществлялось опять же органами полиции, учитывая наличие в системе этих органов соответствующих ресурсов: материальных, информационных, технических, человеческих и др.

При этом необходимо учесть, что список избирателей – документ, который ведется постоянно, он является единым для всей страны, составляется и ведется по областям и муниципалитетам (регистр избирателей РА). При составлении и ведении списков руководители муниципалитетов, руководители соответствующих подразделений министерства обороны РА, органов регистрации актов гражданского состояния и учреждений, имеющих право содержания под арестом, предоставляют необходимые сведения уполномоченному органу. Список избирателей пересматривается дважды в год, и дважды в год *Регистр избирателей РА* в электронной версии предьявляется в ЦИК РА. В список избирателей включаются все граждане РА, а также лица, обладающие, согласно Избирательному кодексу РА, на день голосования активным избирательным правом. Каждый избиратель включается в список только одного муниципалитета⁸⁰. Основанием для включения гражданина в списки избирателей в конкретном муниципалитете является факт состояния на учете в регистре населения данного муниципалитета. Весьма спорным, на наш взгляд, является новшество, внесенное в Избирательный кодекс РА Конституционным законом РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения»» от 7 мая 2021 года, согласно которому в списки избирателей не включаются избиратели, которые хоть и состоят на учете в регистре населения данного муниципалитета в рамках требуемого ценза оседлости, но не имеют действительного документа, удостоверяющего личность, на протяжении шести месяцев, предшествующих дню голосования. Такой подход считаем спорным, прежде всего, потому, что такие граждане обладают правом избирать на муниципальных выборах, и если они обра-

⁸⁰ Известны и иные способы регулирования рассматриваемого вопроса. Так, в Великобритании индивид на выборах в органы местного самоуправления вправе участвовать в голосовании в нескольких местностях, если у него есть несколько мест жительства, но на общегосударственных выборах он голосует лишь в одном избирательном округе по собственному выбору. // Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. Под ред. Г.В. Барабашева. М., ПРОГРЕСС, 1984. с. 310.

тятся в Паспортно-визовое управление полиции либо в суд, то могут получить соответственно справку либо судебное решение, которые являются основанием для включения лица в дополнительный список избирателей, составляемый председателем участковой избирательной комиссии в день голосования (ст. 14 Избирательного кодекса). Более того, истечение срока действительности документа, удостоверяющего личность, не является основанием для того, чтобы не допустить лицо к голосованию (ч. 2 ст. 66 Избирательного кодекса). В таком случае, думается, совершенно излишним является изначальное исключение из списка избирателей лиц, у которых срок действительности документа, удостоверяющего личность, истек за шесть месяцев до дня голосования. Это способно существенно повысить количество избирателей, вносимых в дополнительные списки, что приведет к снижению уровня доверия к избирательным процессам вообще.

Прежде чем обратиться к праву избираться на выборах членов муниципального совета по мажоритарной системе, следует напомнить, что численный состав муниципального совета поставлен в зависимость от количества избирателей в данном муниципалитете. Исходя из заложенного в Избирательном кодексе соотношения этих чисел, можно констатировать, что численный состав муниципального совета, избираемого по мажоритарной системе, составляет:

- 1) 5 членов в муниципалитетах с численностью избирателей до 1 000,
- 2) 7 членов в муниципалитетах с численностью избирателей от 1 001 до 2 000,
- 3) 9 членов в муниципалитетах с численностью избирателей от 2 001 до 4 000.

Членом муниципального совета может быть избрано лицо, обладающее согласно Избирательному кодексу активным избирательным правом на муниципальных выборах.

Кандидатом в члены муниципального совета не могут быть выдвинуты судьи, прокуроры, служащие службы принудительного исполнения судебных актов, полиции, национальной

безопасности, антикоррупционного комитета, спасательного, налогового, таможенного органов, уголовно-исполнительной службы, службы пробации, военнослужащие, члены избирательных комиссий, лица, занимающие автономные должности в следственном комитете.

Выдвигать кандидатов в члены муниципального совета могут партии по решению своих соответствующих территориальных (начальных, местных) подразделений, а также сами кандидаты – в порядке самовыдвижения, представив об этом заявление. Партии вправе выдвигать также лиц, не являющихся членами этой партии. К заявлению либо решению партии прилагаются также:

1) квитанция о выплате суммы избирательного залога. Избирательный кодекс определяет также сумму избирательного залога. Так, в случае муниципалитета, имеющего до 500 избирателей, кандидат в члены муниципального совета избирательный залог не вносит. В случае муниципалитета, имеющего от 501 до 1000 избирателей, кандидат в члены муниципального совета вносит избирательный залог в 10-кратном размере минимальной заработной платы; в случае муниципалитета, имеющего от 1 001 до 4 000 избирателей, - в 15-кратном размере минимальной заработной платы;

2) справка о состоянии на учете в регистре населения данного муниципалитета в срок, установленный частью 2 статьи 2 Избирательного кодекса;

3) копия документа, удостоверяющего личность.

Документы для выдвижения кандидатов представляются в соответствующую окружную избирательную комиссию не ранее 35 и не позднее 30 дней до дня голосования до 18.00 – в случае очередных выборов, и не ранее 25 и не позднее 21 дней до дня голосования до 18.00 – в случае внеочередных выборов.

Регистрация кандидатов в члены муниципального совета осуществляется не ранее 30 и не позднее 25 дней до дня голосования до 18.00 – в случае очередных выборов, и не ранее 21 и не позднее 19 дней до дня голосования до 18.00 – в случае

внеочередных выборов.

Регистрация кандидатов в члены муниципального совета осуществляется постановлением окружной избирательной комиссии. Причем регистрация проводится без голосования, если ни у кого из членов окружной избирательной комиссии не бывает на этот счет возражений. Основанием для отказа в регистрации кандидатов в члены муниципального совета являются:

- 1) если лицо не обладает правом быть избранным;
- 2) по данному лицу не представлены все документы или представленные документы неполные или сфальсифицированные.

При наличии возражения члена комиссии относительно регистрации кандидата в члены муниципального совета возражение ставится на голосование. В регистрации отказывается постановлением, принятым не менее чем 2/3 голосов от общего числа членов окружной избирательной комиссии.

Окружная избирательная комиссия признает регистрацию кандидата в члены муниципального совета недействительной, если после регистрации стали известными факты, в силу которых:

- 1) он не обладает правом на избрание;
- 2) представленные по нему документы неполные или сфальсифицированные.

Регистрация кандидата признается недействительной постановлением, принятым не менее чем 2/3 голосов от общего числа членов окружной избирательной комиссии.

Постановление окружной избирательной комиссии об отказе в регистрации или признании регистрации кандидата в члены муниципального совета недействительной может быть обжаловано в административный суд, и в случае признания судом недействительным постановления окружной избирательной комиссии об отказе в регистрации или о признании регистрации кандидата недействительной кандидат считается зарегистрированным или перерегистрированным.

Регистрация кандидата в члены муниципального совета

признается утратившей силу:

1) постановлением окружной избирательной комиссии, если кандидатом подано заявление о самоотводе;

2) на основании судебного акта - в случаях нарушения кандидатом определенных Избирательным кодексом правил предвыборной агитации и правил финансирования предвыборной агитации.

Кандидаты в члены муниципального совета приобретают свой статус с момента регистрации и до окончания срока, установленного для обжалования постановления окружной избирательной комиссии об избрании членов муниципального совета, а в случае обжалования этого постановления – до принятия решения Административным судом.

Одним из важных, политически значимых этапов любой избирательной кампании является предвыборная агитация. Она ведется представителями различных политических сил среди широких кругов избирателей за участие в выборах и голосование за или против тех или иных кандидатов, выдвинутых в установленном законом порядке и зарегистрированных избирательными комиссиями. Агитационный период начинается с пятого дня, следующего за последним днем, предусмотренным для регистрации кандидата, и прекращается в ноль часов за день до голосования.

Вопрос о предвыборной агитации является, пожалуй, наиболее сложным с точки зрения оценки ее легальности. Учитывая нематериальный характер воздействия на избирателей результатов предвыборной агитации, достаточно сложно оценить также степень влияния нарушений законодательных требований, формирующих правила предвыборной агитации, на результаты выборов. Несмотря на достаточно долгую историю существования и функционирования института выборов и одного из этапов избирательного процесса – предвыборной агитации, до сих пор не найдены критерии оценки степени воздействия на мнение избирателя тех или иных средств, способов и форм агитации и, соответственно, возможность влияния на результаты выборов допущенных в ходе предвыборной аги-

тации нарушений. При этом необходимо учесть, что, регламентируя институт предвыборной агитации, законодатель ставит во главе любого правового регулирования, в том числе и указанного, права и свободы человека, в том числе и избирательные. Устанавливая законодательные ограничения при проведении агитационной деятельности, законодатель, а также органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие правоприменительную деятельность, в том числе и суды, должны оценивать любую деятельность и с точки зрения прав человека. Свидетельством изложенному служит правовая позиция Конституционного Суда РА по делу «Об оспаривании результатов выборов Президента Республики Армения от 5 марта 2003 года», согласно которой обеспечение соблюдения требований избирательного законодательства и, в частности, законодательства о предвыборной агитации не должно нарушать права и свободы человека, а именно – свободу слова и право на получение информации⁸¹.

Следует отметить, что Избирательный кодекс гораздо подробнее регламентирует правила предвыборной агитации для муниципальных выборов в муниципалитетах с большой численностью избирателей (выборы муниципальных советов областных центров; выборы муниципальных советов, проводимых по пропорциональной избирательной системе; выборы муниципальных советов в муниципалитетах с численностью избирателей более 70 000), потому вопросы предвыборной агитации будут рассмотрены подробнее в параграфе, посвященном выборам муниципальных собраний, проводимых по пропорциональной избирательной системе.

Не менее важным для избирательных процессов является вопрос их финансирования. Финансирование выборов осуществляется за счет средств избирательного фонда. *Изра-*

⁸¹ Правовые позиции Конституционного Суда РА в области защиты прав человека. Публикация по решению Конституционного Суда РА. Материалы подготовили к печати Ф. Тохян, Л. Акопян, А. Нерсисян. Ереван, НЖАР, 2006. с. 379.

тельный фонд - это денежные средства на специальном избирательном счете кандидата, которые аккумулируются и расходуются в установленном законодательством порядке. Статус избирательных фондов включает следующие элементы:

- предусмотрено создание избирательных фондов во время любых выборов, в том числе и выборов членов представительного органа местного самоуправления;
- избирательные фонды имеют временный характер и строго целевое назначение;
- избирательный фонд создается, функционирует и ликвидируется в установленном законом порядке;
- ответственность за поступление и расходование средств фонда несет кандидат либо его полномочный представитель⁸².

Согласно части 1 статьи 26 Избирательного кодекса, кандидаты в члены муниципального совета обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной агитации, а также для уплаты избирательного залога только в том случае, если для указанных выше целей кандидат намерен использовать или уже использовал сумму, превышающую 500-кратный размер минимальной заработной платы. Средства предвыборного фонда кандидата в члены муниципального совета собираются в коммерческом банке, определенном Центральным банком РА, имеющим филиалы в Ереване и во всех областях Республики Армения. Предвыборный фонд формируется на основе заявления кандидата или его представителя после получения справки, свидетельствующей о факте выдвижения кандидата, которая выдается регистрирующей кандидата избирательной комиссией.

Законом определены источники избирательных фондов кандидатов, которые создаются за счет:

- а) собственных средств кандидата;
- б) пожертвований выдвинувшей кандидата партии;

⁸² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. А.В. Иванченко. М., Изд-во НОРМА, 1999. с. 362.

в) добровольных пожертвований физических лиц.

Причем законодательство обычно ограничивает максимальную сумму, расходуемую в ходе избирательного процесса. Так поступает и армянский законодатель (ранее в рамках муниципальных выборов законодатель делал исключение). Действующий Избирательный кодекс предусматривает максимальный размер средств, которые могут быть израсходованы кандидатами в члены муниципального совета в рамках суммы, не превышающей 3 000 минимальных размеров оплаты труда (ч. 4 ст. 115 Избирательного кодекса). Установлено также, что размер добровольных пожертвований физических лиц не может превышать 50-кратный размер минимальной оплаты труда, собственных взносов самого кандидата – не более 150 минимальных размеров оплаты труда, а взносов выдвинувшей кандидата партии - не более 200 минимальных размеров оплаты труда (части 2 и 3 статьи 115 Избирательного кодекса).

В рамках выборов членов муниципального совета, проводимых по мажоритарной избирательной системе, избирателям выдается один бюллетень, в котором данные о кандидатах размещены в алфавитном порядке по фамилиям, в случае совпадения фамилий – по именам и отчествам. Голосование осуществляется весьма традиционно, поставив определенный Центральной избирательной комиссией V-образный знак в клетке напротив предпочитаемого одного кандидата. Законодательство РА исключает, кроме указанного, любой иной способ голосования (интернет-голосование, досрочное голосование, голосование по почте, голосование по доверенности и т.д.).

Обобщение результатов голосования и результатов выборов – важнейший этап любого избирательного процесса. Как известно, результаты выборов членов муниципального совета обобщает соответствующая окружная избирательная комиссия.

Так как для выборов членов муниципального совета применяется мажоритарная система относительного большинства, минимальный предел участия избирателей в муниципаль-

ных выборах в Армении не установлен, что позволяет заключить, что даже если в выборах примут участие лишь сами кандидаты, выборы считаются состоявшимися. Согласно части 1 статьи 119 Избирательного кодекса, окружная избирательная комиссия в порядке и срок, установленные статьей 74 Избирательного кодекса, подводит итоги выборов и принимает одно из следующих постановлений:

- 1) об избрании членов муниципального совета;
- 2) о назначении переголосования на отдельных избирательных участках;
- 3) о признании выборов в муниципальный совет недействительными;
- 4) о признании выборов в муниципальный совет состоявшимися.

Постановления окружной избирательной комиссией по итогам выборов членов муниципального совета могут быть обжалованы в Административный суд.

Постановление об избрании членов муниципального совета принимается в случае, если нет оснований для принятия иных вышеуказанных постановлений. Членами муниципального совета избираются кандидаты, получившие наибольшее число проголосованных за них бюллетеней для голосования, в количестве, равном численному составу муниципального совета. В случае равенства проголосованных бюллетеней для определения избранного кандидата между ними проводится жеребьевка в порядке, установленном Постановлением ЦИК⁸³.

Если в ходе выборов имели место такие нарушения Избирательного кодекса, которые могли бы воздействовать на результаты выборов, то окружная избирательная комиссия принимает постановление о проведении переголосования на отдельных избирательных участках, если эти нарушения возмож-

⁸³ Постановление ЦИК от 11 января 2017 года «Об установлении порядка проведения жеребьевок для определения избранного кандидата среди двух и более кандидатов, получивших равное наибольшее число проголосованных за них бюллетеней» № 8-Н. Источник: <https://www.arlis.am/>

но исправить таким способом. Переголосование проводится на 9-й день после принятия такого постановления. В этом случае установленные Избирательным кодексом сроки для подведения итогов выборов муниципального совета исчисляются со дня переголосования.

Если исправление этих нарушений таким способом невозможно, то выборы признаются недействительными и назначается переголосование. Если в ходе переголосования на выборах или проведения переголосования на отдельных избирательных участках имели место такие нарушения Избирательного кодекса, которые могли бы воздействовать на результаты выборов, то окружная избирательная комиссия принимает постановление о признании выборов недействительными и назначает переголосование, которое проводится через 21 день со дня голосования с тем же составом кандидатов. Переголосование с тем же составом кандидатов может проводиться только один раз.

Выборы членов муниципального совета считаются несостоявшимися, если:

- 1) число кандидатов, зарегистрированных в срок и порядке, установленные для регистрации кандидатов, меньше общего числа или равно общему числу членов муниципального совета;
- 2) число кандидатов после регистрации становится меньше $2/3$ от общего числа членов муниципального совета;
- 3) выборы в муниципальный совет признаны недействительными на основании результатов переголосования.

В этом случае в последнее воскресенье сорокадневного срока, следующего за принятием постановления окружной избирательной комиссии или вступления в законную силу решения суда о признании выборов членов муниципального совета несостоявшимися, проводятся новые выборы. Новые выборы проводятся с новым выдвижением кандидатов в порядке, установленном для внеочередных выборов членов муниципального совета. Новые выборы назначает марзпет (ст. 121 Избирательного кодекса).

Итак, обобщая все вышеизложенное, можно констатировать, что при выборах членов муниципального совета небольших муниципалитетов в Армении применяется мажоритарная избирательная система относительного большинства, то есть избранными считаются кандидаты, набравшие наибольшее число голосов «за». Зарубежный опыт показывает наибольшую демократичность, экономность и эффективность мажоритарной избирательной системы относительного большинства в городах и населенных пунктах с численностью населения не более 50 000 человек (Великобритания, США, Канада, Индия, Мексика и др.). В некоторых государствах применяются другие формы мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, иногда в их сочетании (Италия, некоторые африканские страны)⁸⁴.

Если обратиться к статистике в рамках муниципалитетов Армении, то можно заметить, что доля муниципалитетов, в которых муниципальный совет избирается по мажоритарной избирательной системе, весьма мала, и в их число входят преимущественно те муниципалитеты, которые заселены представителями национальных меньшинств, проживающих в Армении. Так, по данным на 1.06.2022 г. из 79 муниципалитетов Армении лишь в 12 число избирателей не превышает 4 000. Таковыми являются: Аревут, Мецадзор, Шамирам и Алагяз в Арагацотнской области, Ферик в Армавирской области, Лермонтово, Фиолетово и Шнох в Лорийской области, Арзни в Котайкской области, Верин Двин в Араратской области, Шогакат в Гегаркуникской области и Горайк в Сюникской области.

⁸⁴ Муниципальное право. Под ред. А.М. Никитина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2000. с. 9; Емельянов Н.А. Муниципальные системы зарубежных стран. М.-Тула. ГРИФ, 1998. с. 38-41, 54.

2.5 ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО СОВЕТА ЕРЕВАНА И В УКРУПНЕННЫХ МУНИЦИПАЛИТЕТАХ

Как уже говорилось ранее, в рамках Конституционного закона РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения»» от 18 июня 2020 года в Избирательный кодекс были внесены изменения, которые заложили критерии, определяющие избирательную систему, применяемую в рамках проведения выборов муниципального совета. Такое правовое регулирование вносилось в избирательное законодательство параллельно с процессом укрупнения, проводимого в Армении уже много лет. Причем указанный закон обозначал критерием для применения пропорциональной избирательной системы 4 000 избирателей, а также факт включения в составе муниципалитета множества населенных пунктов, независимо от численности избирателей в данном муниципалитете. Однако в рамках Конституционного закона РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения»» от 7 мая 2021 года последний критерий был пересмотрен, и единственным критерием для определения избирательной системы во время муниципальных выборов осталась численность избирателей в том или ином муниципалитете. В обосновании проекта указанного Конституционного закона от 18 июня 2020 года было сказано, что переход в указанных муниципалитетах на пропорциональную избирательную систему «на законодательном уровне создаст конкурентные условия для представительного органа муниципалитета, обеспечит широкую политическую вовлеченность и соотношение сил. Он окажется дополнительным стимулом в системе местного самоуправления РА в части развития института муниципального совета».

Также было сказано о том, что распространение пропорциональной избирательной системы на муниципалитеты с 4 000 и

более избирателями обусловлено тем, что в этих муниципалитетах средняя численность населения предположительно составит около 5 000 человек, в результате чего «однозначно реалистичным будет считаться формирование политической конкуренции на муниципальных выборах, заинтересованность партий и партийных блоков в вопросе представления заявки на участие в муниципальных выборах и выдвижения кандидатов в члены муниципального совета по партийным спискам»⁸⁵.

По итогам первых муниципальных выборов, прошедших на основе данных законодательных изменений в сентябре-декабре 2021 года, сложно констатировать, что переход на пропорциональную избирательную систему стимулировал рост политической конкуренции на муниципальных выборах или снизил влияние отдельных личностей, кандидатов на избирателей в муниципалитете или же подтолкнул избирателей к тому, чтобы выбор последних ориентировался на политические программы принимающих в выборах участие политических сил, а не отдельных личностей. Об этом свидетельствуют статистические данные. Так, в сентябре-декабре 2021 года выборы были проведены в 52 муниципалитетах, из них в 45 – по пропорциональной избирательной системе. Если проследить за участием политических сил в выборах по пропорциональной избирательной системе, можно отметить, что в одном муниципалитете (Армавир) для участия в выборах была зарегистрирована только одна (правящая) партия, в 11 муниципалитетах приняли участие 2 политические силы, в 14 муниципалитетах – 3 политические силы, в 8 муниципалитетах – 4 политические силы, в 5 муниципалитетах – 5 политических сил, в 3 муниципалитетах – 6 политических сил, в одном муниципалитете – 7 полити-

⁸⁵ Обоснование о необходимости принятия пакета проектов Конституционных законов «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс Республики Армения» и «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон «О партиях»», законов «О внесении изменений и дополнений в закон «О местном самоуправлении» и «О внесении изменений и дополнения в закон «О местном самоуправлении в городе Ереване». Источник: <https://www.e-draft.am/projects/2288/justification>

ческих сил и в самых крупных городах Армении (после столицы) – по 10 политических сил. Среди принявших в муниципальных выборах 2021 года партий 13 были названы по имени и фамилии кандидата («Давид Амбарцумян», «Давид Минасян», «Саргис Мурадян», «Мамикон Асланян», «Блок Баласанян», «Аруш Арушанян» и т.д.), чаще всего, ранее участвовавшего в выборах в данном муниципалитете, проводимых по мажоритарной избирательной системе, и ныне возглавлявших этот список. Многие партии назывались по наименованию той или иной местности, населенного пункта – без указаний на какую-либо политическую платформу («Ахурян», «Алашкерт», «Амация-Арпи» и т.д.)⁸⁶.

Эти данные свидетельствуют, что переход на пропорциональную избирательную систему пока никак не оправдал тех ожиданий и целей, которые были положены в основу законодательных изменений в рамках муниципальных выборов, по причине неготовности местного населения к муниципальным выборам в условиях предполагаемой партийно-политической конкуренции.

Хотелось бы отметить и наличие многих недостатков законодательного регулирования муниципальных выборов, проводимых по пропорциональной избирательной системе, что также усложняет процесс формирования той атмосферы, создания тех условий, при которых в рамках реальной политической конкуренции можно будет сформировать муниципальный совет, наделенный муниципальной властью, представительный характер которой не будет вызывать сомнений.

Итак, рассмотрим особенности формирования представительных органов власти в Ереване и укрупненных муниципалитетах⁸⁷, где выборы проводятся по пропорциональной избира-

⁸⁶ Источник: www.elections.am

⁸⁷ Чтобы быть точными, следует отметить, что, по данным на 1 июня 2022 года, 7 из 72 укрупненных муниципалитетов Армении имеют менее 4 000 избирателей, а это означает, что в этих 7 муниципалитетах выборы в главы муниципалитета, и членов муниципального совета прямые и проводятся по мажоритарной избирательной системе.

тельной системе. С учетом того, что предыдущий параграф был посвящен выборам членов муниципального совета, проводимым по мажоритарной избирательной системе, необходимо констатировать, что многие вопросы, связанные с муниципальными выборами (например, вопрос о субъектах, назначающих выборы, о праве избирать и быть избранным, о составлении списков избирателей и другие) в основном регулируются одинаково безотносительно к применяемой избирательной системе. Поэтому в рамках данного параграфа считаем необходимым рассмотреть лишь следующий круг вопросов, в которых отражаются особенности муниципальных выборов по пропорциональной избирательной системе:

- 1) Назначение выборов;
- 2) Выдвижение и регистрация кандидатов;
- 3) Предвыборная агитация и финансирование выборов;
- 4) Обобщение результатов выборов и распределение мандатов.

Назначение выборов. Согласно статье 127 Избирательного кодекса, очередные выборы в муниципальный совет Еревана проводятся не ранее чем за 30 и не позднее чем за 20 дней до истечения полномочий муниципального совета. Очередные выборы в муниципальный совет Еревана назначаются постановлением Правительства Республики Армения с таким расчетом, чтобы постановление Правительства Республики Армения о назначении выборов вступило в силу не позднее чем за 60 дней до дня голосования.

Очередные выборы в муниципальные советы, проводимые по пропорциональной избирательной системе, назначаются постановлением соответствующего марзпета в один из установленных на данный год Центральной избирательной комиссией дней с таким расчетом, чтобы постановление марзпета о назначении выборов вступило в силу не позднее чем за 60 дней до дня голосования.

Внеочередные выборы в муниципальные советы, проводимые по пропорциональной избирательной системе, назначает Правительство в двухнедельный срок после роспуска

соответствующего муниципального совета. Внеочередные выборы муниципальных советов Еревана, Гюмри, Ванадзора проводятся не ранее чем через 30 и не позднее чем через 40 дней после вступления в силу постановления о назначении внеочередных выборов в муниципальные советы - в наиболее поздний воскресный день.

Внеочередные выборы в муниципальные советы, проводимые по пропорциональной избирательной системе (за исключением муниципальных советов Еревана, Гюмри, Ванадзора), проводятся в один из установленных на данный год Центральной избирательной комиссией дней, чтобы были соблюдены все предусмотренные законом сроки организации и проведения муниципальных выборов.

День проведения внеочередных выборов в муниципальный совет по пропорциональной избирательной системе назначает Центральная избирательная комиссия в недельный срок после вступления в силу постановления о назначении внеочередных.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Особый интерес представляет вопрос о выдвижении и регистрации кандидатов в члены муниципального совета, избираемого по пропорциональной избирательной системе.

Правом выдвижения кандидатов в члены муниципального совета, избираемого по пропорциональной избирательной системе, обладают партии и партийные блоки. Партийные блоки могут создаваться минимум двумя партиями. Партия может входить в состав только одного партийного блока. Партия, вошедшая в партийный блок, не вправе самостоятельно участвовать в выборах. Решение о вступлении в партийный блок принимается постоянно действующим руководящим органом партии. Список партийного блока составляется из списков партий, вошедших в блок.

Избирательные списки партий (партийных блоков) утверждаются и выдвигаются постоянно действующим руководящим органом партии (партий, вошедших в партийный блок). Все страницы избирательного списка партии (партий – членов бло-

ка) подписываются и заверяются печатью уполномоченным партией (партийным блоком) лицом.

Кандидат может быть включен только в один список. Ряд требований законодательством предъявляются избирательным спискам. Так, согласно части 2 статьи 130 Избирательного кодекса, избирательный список должен удовлетворять следующим требованиям:

1) Число кандидатов в избирательном списке не может быть менее $\frac{1}{3}$ от общего числа мандатов в данном муниципальном совете;

2) Число кандидатов в избирательном списке не может превышать трехкратное число мандатов в данном муниципальном совете;

3) Начиная с 1-го номера избирательного списка партии (блока партий) и каждой из партий, включенных в блок, число представителей каждого пола, в тройках любым целым числом (1-3, 1-6, 1-9 и так беспрерывно до окончания списка), не должно превышать 70 процентов;

4) в избирательный список партии (партийного блока) могут включаться также лица, не являющиеся членами этой партии (ни одной из партий-членов партийного блока), но их число не может превышать 30 процентов от общего числа кандидатов, включенных в этот избирательный список;

5) в избирательном списке партии (партийного блока), принимающей участие в выборах муниципалитета с множеством населенных пунктов, должны быть включены кандидаты, представляющие минимум половину населенных пунктов (состоящих на учете в данном населенном пункте не менее 6 месяцев, а при отсутствии гражданства – не менее года), включенных в состав данного муниципалитета, за исключением муниципалитетов, имеющих в составе менее трех населенных пунктов.

Сами по себе указанные требования весьма логичны и нацелены на обеспечение самого широко представительства населения муниципалитета в муниципальном совете. Однако их практическое применение сталкивается со множеством труд-

норешаемых (если не сказать нерешаемых) проблем. Так, например, тот же Избирательный кодекс предписывает, что если для участия в выборах выдвинута лишь одна партия (партийный блок), то до окончания срока, предусмотренного для регистрации партий (партийных блоков), предоставляется возможность дополнить избирательный список, если число кандидатов в этом списке менее численного состава муниципального совета. Точно также если общее число кандидатов в избирательных списках участвующих в выборах партий (партийных блоков) меньше числа членов муниципального совета, то им предоставляется возможность дополнить свои избирательные списки до окончания срока, предусмотренного для регистрации партий (партийных блоков).

Открытыми остаются вопросы о том, как поступать, если избирательный список выдвинула одна партия с требуемым минимальным количеством кандидатов, партии предоставляется возможность дополнить избирательный список, а партия этой возможностью не пользуется. Или если список выдвинули более одной партии, но общее число кандидатов меньше, чем численный состав муниципального совета, и партии опять же не воспользовались возможностью дополнить свой список. Ведь в перечне оснований для отказа в регистрации избирательного списка партии такого основания нет.

Таким образом, может сложиться ситуация, когда придется регистрировать избирательные списки партий, заранее зная, что голосование проводиться не будет, так как согласно пункту 4 части 1 статьи 135.1., если общее число кандидатов в избирательных списках партий меньше, чем численный состав муниципального совета, и партии в установленный срок не дополнили свои списки, то регистрирующая избирательные списки избирательная комиссия (в случае Еревана – Центральная избирательная комиссия, во всех остальных случаях – соответствующая окружная избирательная комиссия) должна принять решение о признании выборов несостоявшимися.

Еще одно «смущающее» правовое регулирование заключается в том, что в качестве минимального числа кандидатов в

избирательном списке обозначена треть от числа членов муниципального совета, но вместе с тем закон требует обязательно включить в избирательный список представителей не менее половины населенных пунктов в муниципалитете. Рассмотрим конкретную ситуацию. Предположим, муниципальный совет должен состоять из 15 членов. Треть от этого числа составляет 5, что является минимальным числом кандидатов в избирательном списке. Однако если в данном муниципалитете имеется, скажем, 20 населенных пунктов, в этом случае минимум из 10 из этих населенных пунктов в избирательный список должны быть включены кандидаты, и получается, что минимальным количеством окажется не 5, а 10 кандидатов.

Более того, основанием для отказа в регистрации партии (партийного блока) является, помимо иных⁸⁸, несоответствие избирательного списка требованиям части 2 статьи 130 Избирательного кодекса. Однако закон предусматривает исключение из этого правила – отказывать в регистрации избирательного списка партии по причине несоответствия избирательного списка требованиям части 2 статьи 130 Избирательного кодекса нельзя, если такое несоответствие возникло уже после выдвижения избирательного списка. Так, если в приведенном выше примере из 20 населенных пунктов 10 представлены в избирательном списке, и двое из них выходят из этого избирательного списка по заявлению о самоотводе после истечения срока, предусмотренного для выдвижения избирательного списка, список не может считаться несоответствующим требованиям части 2 статьи 130 Избирательного кодекса и свести к отказу в регистрации избирательного списка партии, несмотря на то что из 20 населенных пунктов всего лишь 8 будут представлены в списке. С точки зрения правоприменительной практики применение данной нормы никаких сложностей не вызывает, вопросы остаются лишь по поводу «качества представительства» сформированного по итогам таких выбо-

⁸⁸ Основания для отказа в регистрации избирательного списка партии (партийного блока) даны в части 1 статьи 132 Избирательного кодекса.

ров муниципального совета.

Однако имеются такие правовые нормы, применение которых само по себе достаточно проблематично. Так, часть 1 статьи 133 Избирательного кодекса устанавливает основания для признания регистрации избирательного списка партии (партийного блока) недействительной, в качестве таковых обозначив следующие обстоятельства, при которых после регистрации избирательного списка партии (партийного блока) становятся известными факты, в силу которых:

1) в результате признания регистрации кандидатов, включенных в избирательный список, утратившей силу или недействительной число кандидатов в избирательном списке оказалось меньше числа, установленного статьей 130 Избирательного кодекса,

2) представленные документы сфальсифицированы.

По поводу последнего основания вопросов не возникает, а вот с первым основанием разобраться сложно. Как было указано ранее, статья 130 Избирательного кодекса устанавливает не одно, а много чисел, которым избирательный список должен соответствовать. Это и минимальное и максимальное число кандидатов, и квоты по гендерному признаку и территориальному представительству, и требование о максимальном количестве непартийцев в списке. Так несоответствие какому именно числу может привести к признанию недействительной регистрации партии (партийного блока)? Более того, в имеющемся в пункте первой части 1 статьи 133 Избирательного кодекса правовом регулировании нарушена сама суть института признания регистрации недействительной, которая должна предполагать какое-либо изначально имеющееся нарушение или дефект, сводящий к признанию недействительной регистрации партии, иначе следует применять иной правовой институт – признание регистрации утратившей силу, если до момента возникновения основания для этого нарушения или дефекта не было. В указанной норме подчеркивается, что «дефектное» состояние имеется не изначально, а возникает в результате

определенных правовых манипуляций (признания регистрации кандидатов, включенных в избирательный список, утратившей силу или недействительной), причем и эти правовые манипуляции могут быть не связаны с нарушениями или дефектными состояниями (например, регистрация кандидатов, включенных в избирательный список, признается утратившей силу по причине смерти кандидата).

Таким образом, в рамках имеющегося правового регулирования института признания регистрации недействительной весьма сложно их применение, что создает почву для возможных вольностей со стороны правоприменителя, что, несомненно, ведет к снижению уровня доверия к избирательным процессам в общем.

Большой интерес представляет и институт признания выборов несостоявшимися. Об одном из оснований для принятия такого решения говорилось выше. Следует отметить, что решение о признании выборов несостоявшимися может быть принято как до голосования, так и по итогам голосования. Законодатель разделил основания для принятия такого решения на те, которые применимы до голосования, и те, которые применимы после голосования. Первая группа оснований для принятия решения о признании выборов несостоявшимися изложена в статье 135.1. Избирательного кодекса, которая к числу таковых относит:

1) в сроки и в порядке, установленном Избирательным кодексом для регистрации избирательных списков участвующих в выборах партий (партийных блоков), ни одна партия (партийный блок) не была выдвинута;

2) ни одна партия (партийный блок) в сроки и в порядке, установленном Избирательным кодексом, не была зарегистрирована (в регистрации было отказано);

3) все партии после истечения срока, предусмотренного для регистрации партий, подали заявления о самоотводе;

4) если общее число кандидатов в избирательных списках партий (партийных блоков) меньше, чем численный состав муниципального совета, и партии в установленный срок не до-

полнили свои списки;

5) по итогам распределения мандатов в установленном законом порядке не сформированы 2/3 муниципального совета.

В первых четырех случаях проводятся новые выборы. И не случайно законодатель не обращается в данной статье к пятому случаю, так как здесь расписана ситуация, которая может наступить только после проведения голосования, более того – когда уже подведены итоги выборов и распределены мандаты. Часть 7 статьи 142 Избирательного кодекса отдельно обращается к тем основаниям, по которым уже после подведения итогов выборов может быть принято решение о признании выборов несостоявшимися, указав следующие:

1) если за единственную баллотирующуюся партию (партийный блок) не проголосовало необходимое число избирателей;

2) если до обобщения результатов выборов единственная баллотирующаяся партия была ликвидирована;

3) если до обобщения результатов выборов деятельность единственной баллотирующейся партии была приостановлена или запрещена.

На наш взгляд, основание, указанное в пункте 5 части 1 статьи 135.1. Избирательного кодекса, могло найти место только в статье 142 как основание, которое возможно применить лишь после голосования. Однако и в этом случае оставался бы открытым вопрос о том, в какой ситуации возможно распределить мандаты и не распределить 100% этих мандатов. Другое дело, что после распределения мандатов и определения числа мандатов, предоставляемых каждой партии (партийному блоку), возможно, что у той или иной партии или партийного блока не окажется такого количества кандидатов. Правовые регулирования Избирательного кодекса преимущественно пресекают возможности таких ситуаций, но тем не менее, совершенно их исключить не в состоянии. Однако и в этом случае речь должна идти не о невозможности формирования 2/3 муниципального совета по *итогам распределения*

мандатов, а о том, что 2/3 муниципального совета не сформировались в результате невозможности занятия партией полученных им мандатов вследствие нехватки кандидатов в избирательном списке данной партии.

Предвыборная агитация и финансирование выборов.

Особенностями правил предвыборной агитации в рамках выборов муниципального совета, проводимых по пропорциональной избирательной системе, являются:

1) партии (партийные блоки), участвующие в выборах муниципального совета, проводимых по пропорциональной избирательной системе, могут опубликовать свои предвыборные программы на интернет-сайте ЦИК;

2) партиям (партийным блокам), участвующим в выборах муниципального совета, проводимых по пропорциональной избирательной системе, на равных условиях бесплатно предоставляются залы и иные помещения для встреч с избирателями;

3) во время выборов муниципального совета, проводимых по пропорциональной избирательной системе, ЦИК распределяет рекламные щиты, площадь которых превышает 5 м², а также расположенные на территории метрополитена, остановках общественного транспорта и в лифтах, между партиями (партийными блоками), участвующими в выборах;

4) партиям (партийным блокам), участвующим в выборах муниципального совета в Ереване и областных центрах, на равных условиях предоставляется бесплатное и платное эфирное время для осуществления предвыборной агитации на общественном телевидении и радио.

Что касается финансирования предвыборной агитации, то следует отметить, что в отличие от кандидатов, участвующих в муниципальных выборах, проводимых по мажоритарной избирательной системе, партии (партийные блоки), участвующие в выборах муниципального совета, проводимых по пропорциональной избирательной системе, обязаны открыть предвыборный фонд. Избирательный кодекс ограничивает максимальный размер расходов в зависимости от численности избирателей в

данном муниципалитете. Данные отражены в Таблице 2.

Таблица 2

Взносы от	Ереван (минималн. оплат труда)	муниципалитеты с числом избирателей 25 000 и более (минимальных оплат труда)	муниципалитеты с числом избирателей менее 25 000 (минимальных оплат труда)
партии (партийного блока)	до 300 000	до 60 000	до 40 000
кандидата из избирательного списка	до 1 000	до 500	до 500
Физического лица	до 100	до 100	до 100
Общая сумма расходов	до 300 000	до 60 000	до 40 000

Обобщение результатов выборов и распределение мандатов. Прежде чем перейти к вопросу об обобщении результатов выборов муниципальных советов, проводимых по пропорциональной избирательной системе, заметим, что в муниципалитетах с числом избирателей 70 000 и более изготавливаются отдельные бюллетени одинакового размера для каждой партии и партийного блока. В рамках проводимой после регистрации жеребьевки участвующим в выборах партиям и партийным блокам присваивается очередной номер, который не меняется до окончания выборов. На бюллетене отмечаются наименование партии или партийного блока, имена, фамилии и отчества первых трех кандидатов, возглавляющих избирательный список, а также присвоенный партии или блоку номер.

В муниципалитетах с числом избирателей, не превышающих 70 000, избирателям выдается один бюллетень, в котором с левой стороны указаны названия партий и партийных блоков, размещенных в алфавитном порядке, а также имена, фамилии и отчества первых трех кандидатов, возглавляющих избирательный список, а с правой стороны расположен пустой квад-

рат для отметки.

Вышеизложенное означает, что в рамках голосования с использованием множества бюллетеней избиратель на них отметки не ставит, а при голосовании с одним бюллетенем ставит отметку.

На наш взгляд, разный подход в организации голосования при муниципальных выборах, проводимых по пропорциональной избирательной системе, не совсем оправдан. Применение отдельных бюллетеней в рамках общегосударственных выборов показало свою эффективность с точки зрения исключения возможностей контроля за волеизъявлением избирателя. Считаем положительным подход законодателя, в рамках которого применение отдельных бюллетеней стало частью организации и муниципальных выборов, и считаем неоправданным их неприменение в некоторых муниципалитетах. Думается, следует пересмотреть Избирательный кодекс в данном вопросе и применить отдельные бюллетени на всех выборах, проводимых по пропорциональной избирательной системе.

Результаты выборов муниципального совета Еревана обобщает Центральная избирательная комиссия, во всех иных муниципалитетах – соответствующая окружная избирательная комиссия. В результате обобщения итогов выборов могут быть приняты следующие решения:

- 1) об избрании муниципального совета;
- 2) о назначении переголосования на отдельных избирательных участках;
- 3) о признании выборов в муниципальный совет недействительными и о назначении переголосования на выборах в муниципальный совет;
- 4) о признании выборов в муниципальный совет недействительными и о назначении новых выборов;
- 5) о признании выборов в муниципальный совет состоявшимися и назначении новых выборов.

Мандаты членов муниципальных советов распределяются между избирательными списками партий (партийных блоков), которые получили не менее 4 процентов от суммы общего чис-

ла бюллетеней для голосования, проголосованных «за», и меры неправильностей в случае партии, а в случае партийного блока - не менее 6 процентов. Ранее Избирательный кодекс предусматривал гораздо более высокий порог в рамках муниципальных выборов (6% и 8% соответственно). Если к распределению мандатов доступ получили менее трех партий, то в распределении мандатов участвуют 3 партии и партийных блока, получивших максимальное число бюллетеней, проголосованных «за». Если в выборах участвуют две партии (партийных блока), то к распределению мандатов допускаются обе партии. А если в выборах участвовала только одна партия (партийный блок), то она получает все мандаты, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в выборах.

Мандаты членов муниципальных советов распределяются между избирательными списками партий (партийных блоков) пропорционально числу бюллетеней, проголосованных за каждую из них. Используется метод избирательной квоты, применяя при вторичном распределении мандатов принцип наибольшего остатка. При равенстве величины остатков спорный мандат выделяется тому избирательному списку, число бюллетеней за которого является наибольшим, а при их равенстве мандат выдается посредством жеребьевки.

При формировании состава муниципального совета законодательно установлена гендерная квота, в рамках которой наличие представителей одного пола по каждой партии не должно превышать 70%. Интересно, что после формирования первого состава муниципального совета квота установлена в пределах 30%, а после формирования первого состава при необходимости изменения персонального состава муниципального совета эта же квота установлена в рамках 25%.

В правоприменительной практике часты случаи, когда после окончания распределения мандатов между партиями и партийными блоками кандидаты женского пола подают заявления о самоотводе, и их места в дальнейшем занимают кандидаты мужского пола. В рамках последних муниципальных выборов,

проведенных в Армении в сентябре-декабре 2021 года, соотношение полов среди членов муниципальных советов, сформированных по пропорциональной избирательной системе, составляет 68,3% мужчин (688 избранных членов) на 31,7% женщин (320 избранных членов). Тем не менее, несмотря на то что полного обеспечения установленного законом гендерного представительства достичь не получается, однако в рамках пропорциональной избирательной системы вовлечение женщин в избирательные процессы осуществляется эффективнее. Так, по сравнению с муниципальными советами, сформированными по мажоритарной избирательной системе, где невозможно устанавливать гендерные квоты, так как это ограничит право выбора избирателя, и где соотношение мужчин и женщин составляет 518 мужчин и 9 женщин – руководителей муниципалитетов, 3774 мужчин и 490 женщин избранных членов муниципальных советов⁸⁹, что составляет 88,5% к 11,5% женщин, в муниципальных советах, сформированных по пропорциональной избирательной системе, женщин больше на более чем 20%.

2.6 ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РА

Исполнительные органы местного самоуправления по составу могут быть коллегиальными и единоличными, по принципу формирования избираемыми путем прямых выборов, избираемыми путем косвенных выборов и назначаемыми. При этом в различных коммунальных системах Франции, Испании или Греции, в различных землях ФРГ стабильность и авторитет управления коммунами в значительной мере основываются на персонификации власти, на своего рода «муниципальном президентонализме»⁹⁰. Это находит свое подтверждение

⁸⁹ Данные представлены по итогам муниципальных выборов 2016 года.

⁹⁰ **Ванделли Л.**, Основная ячейка любой демократии //Российский журнал. Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4. 2001. №1. с. 86.

во введении прямых выборов главы исполнительной власти коммун – мэров. Такая система была законодательно реализована в 1993 году в Италии взамен существовавшего избрания мэров советом коммун. Прямые выборы привносят определенную независимость от политических партий, представленных в советах, и усиливают ответственность перед избирателями. Английская реформа управления в крупных городах, начатая Лондоном, осуществлялась в том же направлении. «Прямые выборы, концентрация ответственности, персонификация местной политической жизни в настоящее время составляют доминирующую тенденцию в странах Центральной и Западной Европы»⁹¹. Принципиально соглашаясь с подобной оценкой, тем не менее, хотелось бы отметить, что подобный подход к вопросу оправдан лишь в условиях состоявшейся системы местного самоуправления. Практика прошедших лет показала, что структура органов местного самоуправления и порядок их формирования нуждаются в определенном реформировании. В отечественной литературе предлагалось также создать в структуре органов местного самоуправления должность муниципального управляющего при сохранении должности руководителя муниципалитета, при котором первый назначался бы муниципальным советом, а последний избирался бы непосредственно населением⁹². Нам кажется, что, при всех достоинствах подобной структуры (об этом свидетельствует и зарубежный опыт), для Армении подобный расклад сделал бы муниципальную структуру несколько громоздкой.

Сроки полномочий исполнительных органов разнятся также, как и сроки полномочий муниципальных советов. Так, в Германии в землях Нижняя Саксония и Северный Рейн-Вестфалия муниципальные советы назначают на срок от 8 до 17

⁹¹ Там же.

⁹² **Акопян Н.Г.**, Формирование и развитие местного самоуправления в Республике Армения. Ереван, 20016, с. 34-44.

лет профессиональных управляющих⁹³, в России срок полномочий большинства глав местного самоуправления, которые преимущественно избираются непосредственно населением, составляет от 2 до 5 лет, в крупных городах США срок полномочий избираемых населением (из 26 городов США с населением свыше 500 000 жителей подобный способ формирования местной исполнительной власти применяется в 20⁹⁴) мэров чаще составляет 4-5 лет⁹⁵, в Дании бургомистр избирается муниципальным советом каждые четыре года и т.д. В Армении, как было указано ранее, до введения косвенных выборов мэра Еревана, функционировали только выборные органы, в том числе исполнительные, местного самоуправления. Исполнительным органом местного самоуправления в муниципалитетах Армении является руководитель муниципалитета, который в муниципалитетах с численностью избирателей до 4 000 избирается населением муниципалитета непосредственно сроком на 5 лет. Если рассмотреть историю развития избирательного права в рамках регулирования муниципальных выборов, можно констатировать, что цензы, предъявляемые кандидатам в руководители муниципалитета, были достаточно смягчены, и сегодня к кандидатам в руководители муниципалитета предъявляются такие же требования, что и к кандидатам в члены муниципального совета, и сводятся они, по сути, к наличию у лица права избирать на муниципальных выборах⁹⁶.

⁹³ **Иванцова Г.А.**, Теоретико-правовые проблемы местного самоуправления // Дисс. на соискание ученой степени кандидата юрид. наук.: 12.00.01 Уфа, 2000. с. 45-46.

⁹⁴ **Барабашев Г.В.**, Местное самоуправление. М., 1996. с. 67.

⁹⁵ **Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.**, Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001. с. 98.

⁹⁶ Ранее главой муниципалитета мог быть избран обладающий избирательным правом гражданин РА, достигший 25 лет, а также достигшие 25 лет лица, имеющие статус беженца либо зарегистрированные в свидетельстве беженца, которые в течение минимум последних двух лет были зарегистрированы в данном муниципалитете. Кроме того, руководитель муниципалитета должен был иметь среднее профессиональное либо высшее образование.

Порядок организации и проведения выборов главы муниципалитета не отличается от предусмотренного для муниципального совета порядка. В выборах руководителя муниципалитета также применяется мажоритарная система относительного большинства. Так, руководителем муниципалитета считается избранным тот кандидат, который набрал наибольшее число голосов «за». Однако если баллотируется лишь один кандидат, законодатель предусмотрел обобщение результатов выборов на основе мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства, то есть кандидат считается избранным, если набрал более половины голосов участников голосования. При равенстве голосов за кандидатов в руководители муниципалитета вопрос решается жребием в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией РА.

Выборы руководителя муниципалитета признаются действительными по таким же основаниям и с такими же правовыми последствиями, что и при выборах членов муниципального совета, проводимых по мажоритарной избирательной системе. Отметим лишь основания признания выборов главы муниципалитета несостоявшимися, установленные частью 6 статьи 118 Избирательного кодекса, согласно которой таковыми являются:

- 1) если за баллотировавшегося единственного кандидата не проголосовало необходимое число избирателей;
- 2) если в порядке и в сроки, установленные для регистрации кандидатов, не зарегистрирован ни один кандидат;
- 3) баллотировавшийся единственный кандидат до окончания голосования умер;
- 4) если избранный руководитель муниципалитета умер до обобщения результатов выборов;
- 5) если после выборов до вступления в должность избранный руководитель муниципалитета умер либо отказался вступить в должность;
- 6) если по итогам результатов переголосования выборы были признаны недействительными.

Однако таких муниципалитетов ныне всего 12, и в боль-

шинстве муниципалитетов руководители избираются путем косвенных выборов муниципальными советами до конца срока полномочий муниципального совета, независимо от сроков своего избрания (ч. 4 ст. 142.3. Избирательного кодекса).

На наш взгляд, система местного самоуправления в Армении функционировала бы эффективнее, если бы руководитель муниципалитета избирался муниципальными советами, причем из числа лиц, наделенных специальными знаниями и навыками в области управления муниципальным хозяйством. Логично при таком положении дел вопрос об отрешении от должности руководителя муниципалитета также отнести к компетенции муниципального совета, что и было сделано в рамках новейшего законодательства, в том числе и во исполнение требования части 4 статьи 182 Конституции РА в редакции 2015 года о том, что руководитель муниципалитета ответственен перед муниципальным советом. По нашему глубокому убеждению, подобным законодательным регулированием можно повысить роль и значение представительного муниципального органа, создать реальные механизмы контроля и ответственности в рамках системы местного самоуправления, уменьшить степень наличия «политического составляющего» в институте руководителя муниципалитета и повысить степень его «профессионального составляющего». В этом случае своеобразное разделение властей и система сдержек и противовесов на уровне местного самоуправления будет более сбалансированной, таким образом удастся избежать ныне существующего «крена» в сторону исполнительной власти местного самоуправления.

В отечественном законодательстве регулирование данного вопроса было изменено, однако глава муниципалитета стал избираться муниципальным собранием не из числа профессионалов-управленцев, а из своего состава. Более того, партия (партийный блок), победившая на выборах муниципального совета, фактически имеет уже своего избранного главу муниципалитета в лице кандидата, возглавляющего избирательный список, что, как нам кажется, не выполняет задачу сниже-

ния «политического составляющего» в институте руководителя муниципалитета и повышения степени его «профессионального составляющего». Косвенные выборы главы муниципалитета широко были закреплены в законодательстве РА ранее указанным Конституционным законом от 18 июня 2020 года. В обосновании проекта указанного Конституционного закона было сказано: «В результате принятия включенных в данный законодательный пакет законопроектов в части руководителей муниципалитетов с числом избирателей более 4 000 будет действовать институт отрешения от должности руководителя муниципалитета, а именно: выражение муниципальным советом недоверия главе муниципалитета. Он не только выступит механизмом взаимного сдерживания во взаимоотношениях муниципального совета и главы муниципалитета, но и предоставит возможность обеспечить реализацию конституционной нормы, а именно: «Руководитель муниципалитета ответственен перед муниципальным советом» (ч. 4 ст. 182 Конституции РА). ...Будет создана возможность внедрения косвенной системы избрания руководителя муниципалитета, по которой муниципальный совет будет избирать и назначать руководителя муниципалитета из своего состава, следовательно, руководитель муниципалитета, в свою очередь, будет нести ответственность перед муниципальным советом».

В рамках заложенных в Конституционном законе от 18 июня 2020 года правовых регулирований были введены косвенные выборы главы муниципалитета и совершенно классическая пропорциональная избирательная система при выборах муниципального совета и была отменена система бонусов для партий и партийных блоков, набравших определенное законом большинство, которая была закреплена Избирательным кодексом в первоначальной редакции. Такое правовое регулирование было применено при выборах муниципальных советов Гюмри и Ванадзора в 2016 году, а также в рамках всех выборов муниципального совета Еревана. Статья 142.2. Избирательного кодекса гласит:

«1. Выборы руководителя муниципалитета проводятся во

время первого заседания вновь избранного муниципального совета. Первое заседание непрерывно, за исключением времени, предназначенного для перерыва и отдыха, до избрания руководителя муниципалитета.

2. Если по результатам выборов муниципального совета одна из участвующих партий (партийных блоков) получает более 50 процентов мест членов муниципального совета, то лицо, находящееся на первой строке в списке кандидатов данной партии (партийного блока), в силу закона считается избранным руководителем муниципалитета.

3. Если лицо, находящееся на первой строке в списке кандидатов партии (партийного блока), указанного в части 2 данной статьи, отказывается либо по итогам выборов муниципального совета ни одна партия (партийный блок) не получает более 50% мест членов муниципального совета, то руководитель муниципалитета избирается путем открытых выборов.

4. Фракции муниципального совета могут выдвинуть лицо, занимающее первую строку в списке кандидатов своей партии (партийного блока), в качестве кандидата в руководители муниципалитета, а если оно отказывается, то фракция может выдвинуть лицо, занимающее соответственно следующее место в списке кандидатов своей партии (партийного блока), которое согласится быть выдвинутым в качестве кандидата в руководители муниципалитета.

5. Голосование проводится с помощью бюллетеней, в которые включаются все выдвинутые кандидаты.

6. Каждый член муниципального совета имеет право одного голоса.

7. Если выдвинуты более одного кандидата, то руководителем муниципалитета избирается тот кандидат, который получает большинство от общего числа членов муниципального совета. Если ни один из выдвинутых кандидатов не получает большинство от общего числа членов муниципального совета, то между двумя кандидатами, получившими наибольшее число голосов, проводится второй тур голосования. Если по причине равенства голосов невозможно определить двух получивших

наибольшее количество голосов кандидатов, то во втором туре принимают участие получившие равные голоса остальные кандидаты. Во втором туре руководителем муниципалитета избирается кандидат, получивший наибольшее число голосов. При равенстве голосов проводится дополнительное голосование, включая в бюллетень только лиц, получивших равное количество голосов. При равенстве голосов по итогам дополнительного голосования преимущество отдается старшему по возрасту.

Второй тур голосования и дополнительное голосование проводятся непосредственно после опубликования результатов основного голосования.

8. Если выдвинут один кандидат, то избирается руководителем муниципалитета, если поданные за него голоса превышают число голосов, поданных против него, и составляют более 40% от общего числа членов муниципального совета».

Принципиально одобряя идею об отказе от бонусов (когда политическая сила, набравшая, например, более 40 процентов голосов избирателей, получала в «подарок» дополнительные мандаты так, чтобы иметь большинство мест в муниципальном совете, так как с точки зрения обеспечения высокого уровня представительства система «бонусов» является «искажением»), тем не менее, считаем несколько преждевременным отказ от бонусной системы на данном этапе функционирования в РА местного самоуправления, да еще и с учетом того, что реформа по укрупнению муниципалитетов Армении велась параллельно. Об этом свидетельствуют и результаты последних муниципальных выборов. В некоторых муниципалитетах все еще не избраны главы муниципалитетов, хотя выборы муниципальных советов прошли много месяцев назад (в сентябре-декабре 2021 года). В некоторых муниципалитетах были проведены или будут проведены новые внеочередные выборы, так как муниципальный совет не смог избрать руководителя муниципалитета. Неготовность населения муниципалитетов и самих политических игроков не дает возможности решения задач, поставленных в рамках указанных выше законодатель-

ных реформ. С этой точки зрения оправданным оказалось бы временное возвращение «бонусной системы» в целях обеспечения стабильного большинства в муниципальном совете.

Имеющееся правовое регулирование не лишено и иных недостатков, в том числе и технического характера. Так, например, часть 3 статьи 142.2. Избирательного кодекса устанавливает, что выборы главы муниципалитета проводятся путем открытого голосования, а часть 5 той же статьи говорит о том, что голосование проводится с использованием бюллетеней. Представляется сложным организация открытого голосования с применением бюллетеней.

Открытым остается также вопрос о том, можно ли назначать на вакантную должность главы муниципалитета временного исполняющего или же его полномочия должен исполнять заместитель до проведения внеочередных выборов и избрания нового руководителя муниципалитета, которые проводятся после становления должности вакантной в срок, установленный муниципальным советом, но не позднее месячного срока. Правом выдвигать кандидатов в этом случае обладают фракции муниципального совета.

Обобщая вышеизложенное, можно констатировать, что изменения избирательного законодательства относительно порядка формирования исполнительного органа местного самоуправления нацелены на обеспечение наибольшей представительной природы муниципальной власти, на реализацию требований конституционной нормы об ответственности главы муниципалитета перед муниципальным советом, повышение роли представительного органа и сбалансирование отношений между органами местного самоуправления, однако поспешные решения, не продуманные до конца правовые регулирования препятствуют достижению указанных целей и снижают интерес населения муниципалитетов к институтам непосредственной демократии и, в первую очередь, муниципальным выборам.

2.7 МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

В демократических государствах провозглашается идея принадлежности власти народу. Самым важным правовым инструментом для осуществления народом своей власти являются институты прямой демократии. Среди последних референдум имеет особое значение как механизм с особым учетом демократии, формирования гражданского общества и создания правового государства, которое обеспечивает немедленное принятие решений народом. Референдум – одна из самых популярных форм непосредственной демократии в современных демократических государствах. Международный опыт референдума демонстрирует тенденцию роста ее роли в конституционно-правовой практике государств. В Республике Армения институт референдума еще не получил широкого применения. Республика Армения не имеет богатого опыта проведения национальных и местных референдумов. В Армении проводились национальные референдумы исключительно по вопросу принятия либо изменения Конституции при условии, что до 2015 года это был единственный способ принятия либо изменения Конституции. Местный референдум в третьей Республике Армения был проведен лишь однажды – по вопросу объединения нескольких муниципалитетов в одну.

Первый Закон РА «О местном референдуме» был принят в 2002 году, когда Конституция РА не содержала норм об институте местного референдума. Существенное влияние на это обстоятельство имела ратификация Арменией Европейской хартии местного самоуправления.

Несколько позже, в результате референдума от 27 ноября 2005 года в Конституцию РА были внесены изменения. В вопросах, касающихся референдума, существенным оказалось изменение по введению в Конституцию института местного референдума (статьи 30, 107, 110 Конституции РА в редакции 2005 года).

Позже уже в рамках конституционной реформы 2015 года

право на участие в местном референдуме было прямо закреплено в статье 48 Конституции, а статья 183 Конституции РА была озаглавлена «Непосредственное участие в управлении делами муниципалитета». Указанная статья гласит, что жители муниципалитета могут непосредственно принимать участие в управлении делами муниципалитета, решая публичные вопросы муниципального значения посредством местного референдума, а также определяет, что законом могут быть установлены и иные формы непосредственного участия жителей в управлении делами муниципалитетов.

После конституционной реформы 2015 года с учетом новых конституционных регулирований был принят действующий Закон РА «О местном референдуме» от 13 июня 2018 года (далее – также Закон).

Для определения значения любого референдума решающим является, пожалуй, вопрос о его правовых последствиях. В контексте рассматриваемого вопроса интерес представляют три классификации референдумов, которые будут рассмотрены применительно к местным референдумам:

- 1) по способу воздействия на общественные отношения - правообразующие и не образующие норм права;
- 2) по функциям, иначе говоря, по обязательности решения, принятого на референдуме, — императивные и консультативные;
- 3) по обязательности проведения: обязательные и факультативные.

Анализ законодательства РА позволяет утверждать, что в Армении могут проводиться как местные референдумы, направленные на принятие акта представительного органа, то есть правообразующие, так и те, которые не образуют норм права (например, по вопросам объединения и разъединения муниципалитетов). При этом стоит оговориться, что речь в данной классификации идет о способе первичного воздействия на общественные отношения, так как не исключено, что проведение местного референдума, не образующего норм права, в конечном итоге может привести к образованию норм

права (например, будет принят закон об объединении муниципалитетов).

Обращаясь к двум другим классификациям, необходимо рассмотреть их в одной связке, что вполне логично, ведь в случае обяызывания на проведение референдума правовые последствия также должны быть обяызующими. Иной расклад не только нелогичен, но и противоречит самой сути прямой демократии и предназначению такой формы прямой демократии, как референдум. Конституция и законодательство о референдуме предусматривают обяызательный референдум по тем или иным вопросам. Логическая цепочка при этом должна выглядеть следующим образом:

1. обяызательный (или так называемый принудительный) референдум – «императивность» принятого решения;
2. факультативный референдум – «консультативность» принятого решения⁹⁷.

Обычно именно такая схема и действует. Однако в рамках конституционного регулирования Армении была и иная схема. Так, согласно части 1 ст. 110 Конституции РА с изменениями 2005 года, «муниципалитеты, исходя из интересов общества, по закону могут объединяться друг с другом или отделяться друг от друга. Соответствующий закон принимается Национальным Собранием по предложению Правительства. До представления законодательной инициативы Правительством

⁹⁷ К классификациям референдумов обращались многие авторы. Подробнее о критериях и видах классификаций референдума см., например: **Мараджян Р.Р.**, Референдум как форма народовластия в Республике Армения. Дисс. ... канд. юр. наук по специальности 12.00.12 – «Публичное право», Ереван, 2017, с. 37-62 (на арм. языке); **Курячая М.М.**, Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации. Монография/ - М.: Изд-во МГУ, 2006, с.24-51; **Руденко В.Н.**, Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, УрО РАН, 2003, с.111-113, 141-152; **Синцов Г.В.**, Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации //Диссертация на соискание ученой степени канд. юр. наук, Пенза, 2003, с.65-81; **Мамичев В.П.**, Референдум в законодательстве зарубежных стран и России (историко-правовое исследование): Дис.... канд.юр.наук. - Ставрополь, 2000, с. 59-89 и др.

в соответствующих муниципалитетах назначаются местные референдумы. Результаты местных референдумов прилагаются к законодательной инициативе. Муниципалитеты могут объединяться или отделяться независимо от результатов местных референдумов». Очевидно, что при подобных правовых последствиях указанного местного референдума совершенно неуместно требование «обязательности» его проведения. С другой стороны, совершенно неприемлемо усмотрение органа публичной власти по поводу правовых результатов обязательного референдума⁹⁸. В действующей Конституции приведенная норма отсутствует, а вопросы проведения местного референдума оставлены на регулирование закона. При этом Конституция обращается к данному вопросу достаточно абстрактно, отметив, что исходя из публичных интересов муниципалитеты могут по закону объединяться или разъединяться и что Национальное Собрание, принимая соответствующий закон, обязано выслушать мнение этих муниципалитетов. Конституция не определяет, как, в какой форме Национальное Собрание должно «услышать» мнение муниципалитетов.

К этому вопросу обращается Закон РА «О местном референдуме». Закон определяет местный референдум как способ непосредственного участия в управлении делами муниципалитета, который осуществляется путем голосования жителей муниципалитета по публичным вопросам муниципального значения.

Как известно, законодательство о референдуме применяет два подхода при определении круга вопросов, которые могут быть выдвинуты на референдум:

- 1) определяется конкретный круг вопросов, которые могут

⁹⁸ Справедливости ради стоит отметить, что местный референдум по объединению муниципалитетов был проведен лишь однажды, в мае 2015 года, при этом везде, где были проведены эти референдумы, по итогам референдумов население муниципалитетов проголосовало за объединение (источник: www.elections.am). Иной практики в этом вопросе нет, поэтому сложно сказать, при ином раскладе была бы политическая воля на то, чтобы прислушаться к мнению населения или нет.

быть выдвинуты на референдум, исключая при этом все иные;

2) определяется конкретный круг вопросов, которые не могут быть выдвинуты на референдум, допуская все иные.

Действующий закон избрал второй из приведенных подходов, определив в части 1 статьи 4, что на местный референдум могут быть вынесены публичные вопросы муниципального значения жителей данного муниципалитета, за исключением вопросов, касающихся:

1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, устранения или ограничения конституционных гарантий, обеспечивающих их реализацию;

2) полномочий, делегированных государством органам местного самоуправления;

3) формирования аппарата руководителя муниципалитета;

4) принятия и изменения бюджета, а также исполнения или изменения финансовых обязательств муниципалитета;

5) отчуждения собственности муниципалитета;

6) защиты населения, принятия чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

7) причиняющих вред памятникам истории, культуры, природы и заповедникам;

8) местных налогов, пошлин, платежей;

9) создания межмуниципальных объединений;

10) вопросов, которые уже были вынесены на местный референдум в течение предшествующего года и являются одинаковыми по смыслу.

Набор данных вопросов сам по себе сомнителен. Не понятно, почему, например, в рамках местного референдума не может быть рассмотрен вопрос о муниципальной собственности или о создании межмуниципального объединения и т.д.

Однако наибольший интерес представляет вопрос об объединении и разъединении муниципалитетов, который урегулирован в законе особо, и эти регулирования отличаются от тех, которые применяются к местным референдумам по всем иным вопросам.

В качестве инициаторов местного референдума Закон на-

зывает лиц, обладающих правом участия в местном референдуме в данном муниципалитете, минимум 1/3 от общего числа членов муниципального совета данного муниципалитета и руководителя муниципалитета. И лишь в случае законодательной инициативы правительства по объединению и разъединению муниципалитетов право на инициирование проведения местного референдума имеют лишь лица, обладающие правом участия в местном референдуме в данном муниципалитете, которым до регистрации инициативы исполнилось 18 лет.

Решение о назначении местного референдума принимает муниципальный совет. Законом регулируется порядок вынесения того или иного вопроса на местный референдум вышеперечисленными субъектами, имеющими право инициирования местного референдума. Однако в Армении полностью отсутствует практика по инициированию местного референдума по какому-либо вопросу, и единственным исключением является вопрос об объединении и разъединении муниципалитетов. По сути, на уровне местного самоуправления внедрен институт гражданской инициативы, в рамках которой населением муниципалитета может быть инициирован референдум по вопросу об объединении и разъединении муниципалитетов. При этом Закон РА «О местном самоуправлении» устанавливает, что результаты местного референдума, проведенного по вопросу объединения и разъединения муниципалитетов, носят консультативный характер. Получается, что Конституция РА обязывает Национальное Собрание выслушать мнение населения муниципалитетов при объединении и разъединении, а закон предписывает консультативный характер местного референдума по данному вопросу.

Но проблемы имеются не только по результатам местного референдума, но и по многим вопросам, связанным с самим инициированием и проведением местного референдума. Институт гражданской инициативы достаточно сложен как с точки зрения реализации, так и с точки зрения определения и восприятия правовых последствий этой формы прямой демократии с учетом того, что данная форма в различных случаях

проявляется по-разному. В частности, в порядке гражданской инициативы на уровне местного самоуправления проект нормативно-правового акта может быть представлен на рассмотрение представительного органа, который в итоге может принять или отклонить его, а также проект в порядке гражданской инициативы может быть вынесен на референдум, итоги которого будут носить императивный характер.

Ныне такая форма непосредственной демократии широко распространена в зарубежных странах, к числу которых можно причислить Австрию, Албанию, Бразилию, Венгрию, Испанию, Италию, Латвию, Литву, Польшу, Швейцарию и другие. Среди стран ближнего зарубежья, законодательством которых этот институт предусмотрен, можно отметить Беларусь, Грузию, Украину и Россию.

Значимость этой формы прямой демократии заключается в том, что она позволяет гражданам страны, а на уровне местного самоуправления этот институт предусматривает возможность участия не категории «граждан», а категории «жителей», самоорганизовываться в целях обеспечения правового регулирования наиболее актуальных вопросов, тех вопросов, обсуждение которых вызывает громкий публичный резонанс. «С точки зрения легализации государственной власти стадия обсуждения не имеет существенного значения (для легализации важно, чтобы конституцию принимал законно уполномоченный на то орган), но с точки зрения легитимации всенародное обсуждение проекта может иметь огромное значение. Этот процесс внедряет в сознание населения сопричастность в подготовке основного закона, убеждение, что устанавливаемый конституцией порядок отражает его волю»⁹⁹.

К понятию, признакам, характеристикам и классификациям народной инициативы, а также к способам ее реализации об-

⁹⁹ Чиркин В.Е., Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. с. 15.

ращались многие авторы¹⁰⁰.

Проблемы реализации законодательного регулирования по инициированию местного референдума по вопросам объединения и разъединения муниципалитетов были выявлены благодаря многим попыткам жителей разных муниципалитетов противостоять процессу укрупнения муниципалитетов, проводимому на протяжении нескольких последних лет.

Так, согласно статье 7.1. Закона, в случае законодательной инициативы по объединению или разъединению муниципалитетов уполномоченный государственный орган правительства официально оповещает руководителей соответствующих муниципалитетов. В трехдневный срок после этого оповещения руководители муниципалитетов оповещают жителей соответствующих муниципалитетов путем вывешивания оповещения в резиденции муниципального совета, а также в

¹⁰⁰ **Рукавишникова И.В.**, Гражданская инициатива как инструмент гражданского общества // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 3 (46), с. 66-70; **Затонский В.А.**, О некоторых институтах непосредственной демократии в контексте повышения эффективности муниципальной правовой политики и укрепления российской государственности // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2017. № 2 (29) с. 24-28; **Загурская Л.А.**, Гражданская законодательная инициатива осуществления населением государственной власти // SCIENTETIME 2014. № 8. С. 103-106; **Руденко В.Н.**, Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. - Екатеринбург: УрО РАН, 2001, Вып. 2. - С. 303-342; См.: **Tomas E. Cronin.** Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Twentieth Century Fund Book. Harvard University Press. Republished edition, 1999; **Акопян Г.**, Национальное Собрание как представительный демократический институт // Демократия участия, гражданские инициативы и ответственность, международная конференция. Ереван, 2004 (на арм. языке); **Акопян Г.Г.**, Парламент и парламентаризм в Республике Армения.– Ер.: Тигран Мец, 2007, с. 399-419 (на арм. языке); **Сафарян Г.**, Проблемы правотворческой деятельности и законодательного развития в Республике Армения (историко-теоретический анализ). Ер., АРТ, 2004 (на арм. языке); **Бадалян С.С.**, Проблемы законодательной инициативы в Республике Армения // Автореф. дисс. ... канд. юр. наук по специальности 12.00.12 – «Публичное право», Ереван, 2014 (на арм. языке).

тех местах, которые доступны для жителей каждой части муниципалитета (минимум одно место на каждые 500 жителей), и опубликования на официальном интернет-сайте публичных оповещений РА. В течение 5 дней после указанного оповещения жители соответствующего муниципалитета могут сформировать инициативную группу и обратиться в соответствующую избирательную комиссию (ЦИК – для Еревана, соответствующая окружная избирательная комиссия – для всех иных муниципалитетов) для регистрации инициативной группы. Инициативная группа может быть сформирована с целью инициирования местного референдума минимум 5 лицами, а в Ереване, Гюмри и Ванадзоре – минимум 25 лицами, обладающими правом на участие в местном референдуме в данном муниципалитете, предъявив заявление о формировании инициативной группы и назначении уполномоченного представителя, в котором подписи членов инициативной группы должны быть удостоверены в нотариальном порядке. Соответствующая избирательная комиссия в течение трех рабочих дней принимает постановление о регистрации инициативной группы либо об отказе в регистрации инициативной группы, которое вступает в силу с момента опубликования постановления на заседании и до окончания следующего дня размещается на интернет-сайте ЦИК. После регистрации инициативная группа получает право на организацию сбора подписей жителей муниципалитета в пользу своей инициативы. Для начала инициативная группа обращается к руководителю муниципалитета с запросом о наличии в муниципальном бюджете финансовых средств для подготовки и проведения местного референдума или о возможности привлечения для этого иных не запрещенных финансовых средств. После получения запроса руководитель муниципалитета в течение трех рабочих дней обращается в Центральную избирательную комиссию и полицию с запросом о размере финансовых средств, необходимых для организации и проведения местного референдума в данном муниципалитете. Указанные государственные органы обязаны предоставить запрашиваемую информацию в течение трех рабочих

дней. Получив данную информацию, руководитель муниципалитета в течение 5 рабочих дней предоставляет уполномоченному представителю инициативной группы справку о наличии или отсутствии необходимых финансовых средств. Если выдана справка о наличии необходимых финансовых средств, уполномоченный представитель инициативной группы инициирует сбор подписей по присоединению к инициативе об объединении или разъединении муниципалитетов.

В случае присоединения к данной инициативе минимум 20% лиц, обладающих правом на участие в местном референдуме в данном муниципалитете, уполномоченный представитель инициативной группы обращается в соответствующую избирательную комиссию для подтверждения действительности подписей. После получения подтверждения действительности подписей инициативная группа представляет руководителю муниципалитета вопрос, выносимый на референдум, приложив все необходимые документы, и руководитель муниципалитета в трехдневный срок назначает местный референдум или отказывает в назначении местного референдума, если выносимый на референдум вопрос противоречит закону или не предоставлены необходимые финансовые средства.

Такова общая процедура инициирования местного референдума по вопросу об объединении и разъединении муниципалитетов, заложенная в отечественном законодательстве. Очевидно, что всегда можно будет найти возможность избежать назначения местного референдума по причине отсутствия денежных средств, потому что референдум – достаточно масштабное и дорогостоящее мероприятие, и получается, что императивное конституционное требование о необходимости выслушать мнение муниципалитета не будет реализовано по причине отсутствия средств в муниципальном бюджете, что само по себе нарушает права и интересы населения муниципалитета. Практика по отказу в назначении местного референдума по причине отсутствия финансов в РА имеется и даже стала объектом конституционного контроля. В Постановлении Конституционного Суда РА от 14 мая 2021 года «По делу об

определении вопроса соответствия части 1.1 статьи 4, части 2 статьи 6 и части 1 статьи 8 Закона Республики Армения «О местном референдуме» на основании обращения главы муниципалитета Абовян Котайкского марза Ваагна Геворгяна, главы муниципалитета Цахкадзор Котайкского марза Артура Арутюняна и главы муниципалитета Нор Ачин Котайкского марза Гагика Матевосяна» № 1593¹⁰¹ Конституционный Суд обратился к следующим вопросам:

1) в случае законодательной инициативы правительства по объединению и разъединению муниципалитетов не сводит ли к нарушению закрепленного статьей 190 Конституции РА требования о заслушивании Национальным Собранием мнения соответствующего муниципалитета в рамках процесса объединения и разъединения муниципалитетов непредусмотрение возможности инициирования местного референдума каким-либо органом местного самоуправления соответствующего муниципалитета,

2) в случае законодательной инициативы правительства по объединению и разъединению муниципалитетов не сводит ли к нарушению закрепленного статьей 190 Конституции РА требования о заслушивании Национальным Собранием мнения соответствующего муниципалитета в рамках процесса объединения и разъединения муниципалитетов регулирование о возможности отказа в назначении местного референдума на основании отсутствия финансовых средств после получения вопроса, выносимого на референдум, уполномоченным представителем инициативной группы,

3) не сводит ли к нарушению закрепленного статьей 190 Конституции РА требования о заслушивании Национальным Собранием мнения соответствующего муниципалитета в рамках процесса объединения и разъединения муниципалитетов непредусмотренные совершения расходов по подготовке и проведению местного референдума за счет средств государственного бюджета в случае отсутствия или недостаточности

¹⁰¹ Источник: <https://concourt.am/decisions/cc-decision/?year=2021>

необходимых финансовых средств в соответствующем местном бюджете.

В пункте 4.2. Постановления Суд отметил, что «Конституция считает возможным объединение и разъединение муниципалитетов, которое осуществляется принятым Национальным Собранием законом, инициированным исключительно Правительством, в основе которого ... могут быть заложены исключительно публичные интересы. То есть при объединении и разъединении муниципалитетов необходимо с помощью надлежащих процедур выявить те публичные интересы, которые обусловят внесение подобных изменений, исключив возможность поставить в основу объединения и разъединения муниципалитетов любой иной интерес». Конституционный Суд подчеркнул также, что регулирование статьи 190 Конституции о необходимости выслушать мнение населения соответствующего муниципалитета направлено на обеспечение диалога между органом, компетентным решать вопрос об объединении и разъединении муниципалитетов, и муниципалитетами, имеющими непосредственную заинтересованность в этом процессе, что дает возможность при вынесении решения об этом вопросе, имеющем для муниципалитетов основополагающее значение, знать также их мнение.

Конституционный Суд обратился также к вопросу о том, каким именно образом, какими способами должно быть реализовано право муниципалитетов быть выслушанными. По поводу данного вопроса Суд отмечает, что «законодательные регулирования должны строиться по такой логике, чтобы на практике обеспечить выполнение требования, закрепленного статьей 190 Конституции, предоставив возможность заинтересованным муниципалитетам наиболее объективно представить свое мнение. Конституционный Суд, учитывая вышеуказанные конституционные регулирования и исключительную эффективность местного референдума как способа выявления мнения муниципалитета, нашел, что учитывая особенности отдельных ситуаций, в условиях отсутствия иных эффективных способов выявления объективного мнения муниципалитетов, с

целью выяснения мнения муниципалитета должно быть обеспечено проведение местного референдума. Причем регулирования относительно данного процесса должны иметь такое содержание, чтобы в случае законодательной инициативы правительства по объединению и разъединению муниципалитетов на практике было бы возможно проведение консультативного местного референдума по вопросам объединения и разъединения муниципалитетов. В связи с этим обязанностью государства является закрепление необходимых законодательных организационных механизмов и процедур для эффективной реализации права муниципалитета выразить свое мнение по объединению или разъединению муниципалитетов посредством местного референдума. На основе вышеизложенных и иных правовых позиций Конституционный Суд постановил:

«1. Часть 1.1 статьи 4, часть 2 статьи 6 Закона РА «О местном референдуме» постольку, поскольку не обеспечивают необходимых законодательных организационных механизмов и процедур для эффективной реализации права муниципалитета выразить свое мнение по вопросу объединения или разъединения муниципалитетов посредством местного референдума, признать противоречащими части 1 статьи 179 и статье 190 Конституции РА и недействительными.

2. Часть 1 статьи 8 Закона РА «О местном референдуме» в части подлежащая отказу в назначении местного референдума руководителем муниципалитета на основании отсутствия необходимых финансовых средств после получения вопроса, выносимого на референдум, уполномоченным представителем инициативной группы, в порядке, установленном статьей 7.1 того же закона, признать противоречащей части 1 статьи 179 и статье 190 Конституции РА и недействительной.

3. Часть 3 статьи 13 Закона РА «О местном референдуме» в аспекте ее системной взаимосвязи с частью 1 статьи 8 того же закона в части, не предусматривающей совершение расходов по подготовке и проведению местного референдума в рамках процесса объединения и разъединения муниципалитетов за счет средств государственного бюджета в случае отсутст-

вия или недостаточности необходимых финансовых средств в соответствующем местном бюджете, признать противоречащей части 1 статьи 179 и статье 190 Конституции РА и недействительной.

Еще одним серьезным вопросом является сам механизм реализации гражданской инициативы. В рамках гражданской инициативы в качестве подтверждения участия граждан в гражданской инициативе Закон рассматривает какой-либо способ сбора подписей, предоставляя возможность установления конкретного механизма (традиционный (бумажный) или электронный или любой иной) сбора подписей. Согласно Закону Республики Армения «О местном референдуме», который определяет подробную процедуру сбора подписей, сбор подписей осуществляется путем подписания соответствующих бланков на местах (в Законе указываются конкретные места, где можно проводить сбор подписей) или в электронном виде (статья 13 Закона). В случае сбора подписей на бланках заполняются паспортные данные подписавшего, бланк подписывается данным гражданином и возвращается лицу, осуществляющему сбор подписей (сбор подписей на месте осуществляется представителем инициативной группы при обязательном участии соответствующего публичного служащего, а также осуществляют нотариусы в нотариальных конторах), а в электронном виде электронный бланк подписывается с помощью электронной идентификации.

В связи с вышеизложенным проблемы имеются, к сожалению, и с первым и со вторым способом сбора подписей.

Прежде всего, Закон устанавливает излишние ограничения в отношении мест, где может быть организован сбор подписей (в администрации муниципалитета, в муниципалитетах с множеством населенных пунктов – в резиденциях административных руководителей, в Ереване – в резиденциях руководителей административных районов), а также обязательное присутствие публичного служащего, ответственного за подлинность самого процесса сбора подписей. Очевидно, что такие ограничения способны сильно воспрепятствовать реализации

права на гражданскую инициативу и дальнейшему становлению этого института в Армении. Помимо этого, традиционные методы сбора подписей граждан, проверка подлинности и утверждение подписей являются очень трудоемким и дорогостоящим процессом для реализации гражданской инициативы. Более того, их неэффективность способна поставить под сомнение весь процесс, направленный на реализацию права на гражданскую инициативу. С этой точки зрения понятно стремление законодателя на этапе уже сбора подписей обеспечить определенные гарантии в обеспечении подлинности и действительности поданных подписей путем установления таких «ограничений», как специальные места для сбора подписей, присутствие ответственного лица, который, по сути, подтверждает подлинность подписи гражданина, который подписывается в его присутствии. В то же время соразмерность подобного рода ограничений является спорной. На наш взгляд, в современных условиях с развитием информационно-коммуникационных технологий применение этого института может быть организовано гораздо проще и эффективнее, обсуждая перспективы развития гражданской инициативы в контексте развития электронной демократии, тем более на уровне местного самоуправления, где это сделать гораздо проще. Главная цель электронной демократии на мировой арене состоит не в том, чтобы заставить граждан пользоваться информационными технологиями: она состоит в использовании технологий с целью улучшения участия и демократического управления, а также расширения возможности участия в том числе и в самоуправлении.

Радикальный подход к вопросу об электронной демократии предполагает принятие государственных решений гражданами с использованием информационных технологий (принятие законов, электронные референдумы). Согласно этой теории, информационные технологии помогут способствовать постепенному переходу от представительной демократии к прямой демократии, в которой граждане будут не выбирать политических деятелей, а непосредственно участвовать в реали-

зации государственной политики путем определения конкретных вопросов (например, утверждать государственный бюджет или отклонять, назначать или не назначать должностного лица и т.д.). И это может быть сделано напрямую через Интернет, а не путем избрания тех или иных лиц, принятие решения которыми невозможно проконтролировать или прогнозировать в будущем. В свете сказанного еще Ж. Руссо настаивал на том, что демократия несовместима с представительными институтами, поскольку верховная власть народа является неотъемлемой и непередаваемой¹⁰².

В современном мире применение электронной демократии в рамках развития информационных технологий позволяет экономить как время, так и материальные ресурсы в отношениях между гражданами и государством, жителями и муниципалитетом и значительно повысить уровень участия граждан в деятельности демократических институтов, одним из проявлений которых является сбор подписей в электронном виде для участия в гражданской инициативе. Однако и здесь проблем много. Так, нынешняя редакция Закона признает способом присоединения к гражданской инициативе в электронной форме идентификацию через электронные подписи. В настоящее время далеко не всё население Армении имеет идентификационные карты, и лишь часть из тех, кто имеет идентификационную карту, имеет электронные подписи, что позволяет утверждать, что исходя из армянских реалий электронный способ присоединения к инициативе предоставляет практическую возможность лишь небольшому числу граждан. Однако в перспективе данный способ решения рассмотренных выше проблем нами видится как наиболее оптимальный.

¹⁰² Руссо Ж.Ж., Об общественном договоре, или Принципы политического Права. Книга 2. Глава 1, URL: <http://lib.ru/FILOSOF/RUSSO/prawo.txt>

ГЛАВА 3. МУНИЦИПАЛИТЕТ КАК СУБЪЕКТ ГРАЖДАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ

3.1 ГРАЖДАНСКАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ МУНИЦИПАЛИТЕТА

Местное самоуправление — это одна из основ конституционного строя. Согласно пункту 1 статьи 179 Конституции РА — это **право и способность** органов местного самоуправления в соответствии с Конституцией и законами решать под собственную ответственность общественные вопросы муниципального значения, исходя из интересов населения муниципалитета. Развитие и устойчивую деятельность системы местного самоуправления невозможно представить без необходимой для этого материальной и финансовой базы, что предполагает активное участие органов местного самоуправления в имущественных и личных неимущественных правоотношениях, регулируемых нормами гражданского права.

В результате взаимодействия органов местного самоуправления, главы муниципалитета и муниципального совета, решаются вопросы, связанные с управлением, владением и использованием имущества, находящегося в собственности муниципалитета (закон РА «О местном самоуправлении» подп.16, 18 п. 1 ст. 35).

Местное самоуправление осуществляется в муниципалитетах, которые являются юридическим лицом публичного права (п. 2 ст. 3 и п. 3 ст. 4 закона РА «О местном самоуправлении»). Представление о том, что муниципалитет является юридическим лицом публичного права, было введено в законодательство РА в результате изменений, внесенных в Конституцию РА в 2015 году, в части 2 статьи 180 которой предусматривалось, что *«муниципалитет является юридическим лицом публичного права»*.

Этот термин ранее никогда не использовался в отечественной правовой системе, правовой культуре и, к сожалению,

в правовых исследованиях¹⁰³. Введение этого термина подверглось критике со стороны некоторых армянских теоретиков как условное понятие, которое как таковое не может определять правовой статус¹⁰⁴ отдельных организаций, необходимо сначала рассмотреть, что означает термин юридическое лицо публичного права с точки зрения правового статуса муниципалитета и правосубъектности. В профессиональной литературе идеи о рассмотрении муниципалитета как юридического лица публичного права высказывались многими теоретиками, но впервые такой широкий состав юридического лица публичного права предложил В.Е.Чирикин¹⁰⁵. И если в профессиональной литературе теоретики представляют разные взгляды на необходимость выделения юридических лиц публичного права, то некоторые страны уже выбрали этот вариант решения вопроса.

Так, в Грузии еще в 1999 году был принят отдельный закон «О юридических лицах публичного права»¹⁰⁶, в рамках которого юридическому лицу публичного права было дано следующее понятие: орган, созданный на основании соответствующего закона, решения Правительства Грузии или административного акта иного органа государственного управления, осу-

¹⁰³ Соответствующие предложения в виде законодательных изменений о необходимости отнесения юридических лиц к частным и публичным, а также законодательного регулирования последних были представлены профессором В.Д. Аветисяном еще в 2014 году, подробнее см.: Концепция поправок в Гражданский кодекс РА (Глава 5: Юридические лица), стр. 7 https://www.moj.am/storage/files/legal_acts/legal_acts_1656566421131_lrava_banakan_andinq.pdf (сайт доступен с 05.03.2022 года).

¹⁰⁴ См.: **Тавадян А.А.**, Юридическое лицо публичного права. Решение проблем или новые проблемы? Государство и Закон № 1 (89) 2021 г., стр. 4, http://www.yso.am/files/Arsen_Tavadyan_4-10.pdf (сайт доступен с 05.03.2022 года).

¹⁰⁵ См.: **Лесков Ю. Г.**, К вопросу о реформировании института юридического лица: публично-правовой аспект, "Административное и муниципальное право" в рубрике "Проблемы административных и муниципальных правоотношений." № 2, 2012, стр. 20.

¹⁰⁶ <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/19204?publication=31> (сайт доступен с 05.03.2022 года).

ществляющий политическую, государственную, общественную, образовательную, культурную или иную общественную деятельность под контролем государства. Кроме того, согласно статье 2 Кодекса Грузии «О местном самоуправлении», органы местного самоуправления считаются юридическими лицами публичного права¹⁰⁷. И если в Законе и Конституции РА «Об органах местного самоуправления» упоминается только о муниципалитете в качестве юридического лица публичного права и не предусмотрены иные правовые нормы, то в законодательстве Грузии данные правовые нормы детально описаны. Институт юридических лиц публичного права широко распространен, особенно в странах Европы, в законодательствах многих из этих стран муниципалитет является юридическим лицом публичного права (например, Франция, Германия и т.д.)¹⁰⁸. Что касается Российской Федерации, то согласно статье 41 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления, наделенные правами юридического лица в соответствии с вышеуказанным законом и уставом муниципального образования, являются муниципальными государственными учреждениями, созданными для выполнения административных функций, подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц. Основанием для государственной регистрации этих органов в качестве юридических лиц являются решения представительного органа местного самоуправления о создании соответствующего органа государственного учреждения и утверждение его устава¹⁰⁹.

Следует отметить, что концептуальные идеи выделения юридических лиц публичного права в самостоятельные субъекты права зародились на европейском континенте, и это,

¹⁰⁷ <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429?publication=60> (сайт доступен с 05.03.2022 года).

¹⁰⁸ См.: **Чирикин Е. О.**, О понятии и классификации юридических лиц публичного права, Журнал российского права, 2010, №6, стр. 97.

¹⁰⁹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ffe09de2cf9d04bf8a38f68ebad1ce3891eceda2/ (сайт доступен с 17.04.2021 года).

в первую очередь, обусловлено тем, что в этих странах правовая система разделена на две части – публичная и частная. Так, согласно гражданскому законодательству Франции юридические лица разделяются на две части – юридические лица частного права и юридические лица публичного права. К числу последних относятся само государство, общественные организации и т.д. Политика отрицания существования юридических лиц публичного права и необходимости закрепления их статуса законом проводится в основном в постсоветских странах и это обусловлено рядом обстоятельств¹¹⁰, но очевидно, что слияние публичного и частного правоотношений является одной из характерных черт современного правового регулирования¹¹¹, кроме того, во всех развитых странах в правоотношения публичного права, для которого характерно неравноправие сторон, все чаще проникают элементы частного права, что обусловлено объективными процессами экономического развития и либерализации. Поэтому мы считаем, что необходимость введения института юридических лиц публичного права законодательством РА не должна вызывать споров, а также этот ряд не должен ограничиваться только муниципалитетами.

В странах, в которых юридические лица публичного права выделались как самостоятельные субъекты права, проявились разные подходы в отношении правового регулирования с ними. Так, в некоторых странах гражданские или торговые кодексы ограничиваются упоминаниями о юридических лицах публичного права, иногда ссылаясь на статьи, регулирующие правовой статус юридических лиц (например, Германия), в других странах гражданским законодательством юридических лиц публичного права выделяют в качестве субъектов права, не

¹¹⁰ Подробнее см.: **Грицай Н.В.**, Юридические лица публичного права: Проблемы определения правового статуса, Вестник Самарской гуманитарной академии, Серия «Право», 2016, №1-2 (18), стр. 99-100.

¹¹¹ См.: **Хабриева Т.Я.**, Конституционные основы, тенденции и проблемы развития российского законодательства: 20-летний опыт современное состояние // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. №4.

предусматривая в их отношении иных правовых норм (например, Нидерланды).

Мы считаем, что такой подход является более целесообразным, но в дополнение к этому правовому регулированию, мы считаем, что Гражданский кодекс РА (далее Кодекс) также должен предусматривать, что гражданское право не регулирует вопросы, связанные с юридическими лицами публичного права, если они не связаны тем, что участвуют в гражданских правоотношениях.

Следовательно, на наш взгляд, в статье 128 Гражданского кодекса РА отдельным пунктом следует предусмотреть, что муниципалитет является юридическим лицом публичного права, а вытекающие из этого правовые нормы должны быть предусмотрены соответствующим законодательством.

В статье 128 Гражданского кодекса РА в качестве самостоятельных субъектов гражданского права отмечаются Республика Армения и муниципалитеты. В рамках данного исследования, учитывая предмет и цели исследования, рассматриваются только особенности правосубъектности участия муниципалитета в гражданских правоотношениях. Муниципалитеты участвуют в гражданских правоотношениях как особенные субъекты и могут иметь только такие права и обязанности, которые предусмотрены законом¹¹².

Все субъекты гражданского права для участия в гражданских правоотношениях должны быть наделены правосубъектностью. В правовой литературе правосубъектность характеризуется как объективная категория, которая дается юридическому лицу раз и навсегда, независимо от гражданства, социального происхождения, физических данных лица, возраста, пола, других обстоятельств материального мира¹¹³. Гражданское

¹¹² См.: **Барсебян К.Т.**, Гражданское право Республики Армения. Часть первая, 4 изд., ЕГУ, Ереван, 2014, стр. 173.

¹¹³ См.: **Тарасова А.Е.**, Правосубъектность граждан, Особенности правосубъектности несовершеннолетних, их проявления в гражданских правоотношениях, Wolters Kluwe, М., 2008, стр. 8.

право, в свою очередь, состоит из правоспособности и дееспособности¹¹⁴. Гражданская правоспособность представляет собой предусмотренную законом абстрактную возможность осуществления прав и обязанностей, поскольку она общепризнана, принадлежит всем и каждому¹¹⁵.

Касаемо дееспособности, то это юридически допустимый процесс осуществления правоспособности¹¹⁶. В правовой литературе предлагается различить несколько видов правосубъектности: общая, отраслевая и специальная. Общая правосубъектность – это возможность лица быть субъектом права вообще в пределах данных гражданских и правовых систем, а отраслевая - способность быть субъектом права в той или иной отрасли права.

А вот специальная правосубъектность – это возможность лица быть субъектом права конкретных правоотношений, регулируемых отраслью данного права¹¹⁷. Учитывая данное обстоятельство, можем утверждать, что муниципалитет помимо отраслевой (гражданской) правосубъектности, в первую очередь, приобретает общую правосубъектность. Говоря о гражданской правосубъектности муниципалитета, можем провести параллель с юридическими лицами, поскольку согласно части 1 статьи 128 Гражданского кодекса к субъектам гражданского права, Республике Армения и муниципалитетам, выступающим в отношениях, регулируемых гражданским законодательством и иными правовыми актами, применяются нормы, устанавливающие участие юридических лиц в отношениях, если иное не вытекает из закона или особенностей данных

¹¹⁴ Некоторые правоведы отождествляют термины правоспособность и дееспособность и характеризуют как способность иметь права и обязанности. См. **Венедиктов А.О.**, О субъектах социалистических правоотношений // Советское государство и право. 1995, № 6.

¹¹⁵ См.: **Братусь С.Н.**, Субъекты гражданского права, М., 1950, стр. 5-6.

¹¹⁶ См.: **Глинка В.И.**, Проблемы определения гражданской правосубъектности муниципальных образований. <https://pravoforyou.ru/statiy/88-pravosubektnisty.html> (сайт доступен с 22.04.2022 года).

¹¹⁷ См.: **Алексеев С.С.**, Общая теория права: учеб. - 2 изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009, стр. 383-384.

субъектов. Однако, это не означает, что муниципалитет превращается в юридическое лицо частного права. Как уже отмечалось, законодательством РА муниципалитеты признаны юридическим лицом публичного права, в отношении которых неприменимы законодательные механизмы регулирования, вытекающие из особенностей юридических лиц частного права. В отличие от юридических лиц, муниципалитет после образования сначала становится субъектом публичного права, а лишь затем, в силу определенных обстоятельств, гражданского права. Иными словами, муниципалитет может участвовать в гражданских правоотношениях только в силу своего публичного статуса.

Теперь по отдельности обратимся к элементам гражданской правосубъектности муниципалитета. Таким образом, доктрина гражданского права различает общие и специальные виды правоспособности¹¹⁸.

Граждане наделены одинаковой для всех правоспособностью, то есть, общей правоспособностью. Юридические лица в гражданском праве имеют специальную правоспособность, вследствие чего могут возникать гражданские права и гражданские обязанности, вытекающие из целей, заявленных в уставе¹¹⁹. Вышесказанное дает основание утверждать, что общая правоспособность дает возможность лицу участвовать в любых гражданских правоотношениях, а в случае специальной правоспособности лицо может иметь только гражданские права и обязанности, вытекающие из целей его деятельности, для которых она создана.

Таким образом, объем гражданских правоотношений с участием субъектов, наделенных специальной правоспособ-

¹¹⁸ См.: **Суханов Е.А.**, Российское гражданское право: Учебник. В 2 томах, Т. I. - 2-е изд., стереотип., Статут, М., 2011, стр. 189-191.
http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/sukhanov_ea_rossijskoe_grazhdanskoe_pravo_tom1/(сайт доступен с 01.05.2022года).

¹¹⁹ См.: Гражданское право: Часть первая: Учебник для вузов / Под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова, Изд. Юнити Дана, М., 2012, стр. 72-73.

ностью, ограничен. Цели деятельности становятся критерием предела границ правоспособности данного лица. Однако, в правовой литературе помимо общей и специальной правоспособности выделяют еще и исключительную правоспособность, которая предполагает, что юридическое лицо управомочено осуществлять конкретные виды деятельности, с запретом осуществления иных видов предпринимательской деятельности¹²⁰.

В правовой литературе сформировались различные подходы к правоспособности муниципалитетов. Так, Е.А. Суханов считает, что гражданская правоспособность государства и муниципалитетов специальная, в результате чего автор обоих субъектов гражданской правоспособности называет публично-правовыми образованиями, которым принадлежат лишь те права и обязанности, которые соответствуют целям их деятельности и общественным интересам¹²¹.

Е.Л. Слепнев, принимая во внимание, что муниципалитет участвует в гражданских правоотношениях в пределах своей компетенции, правоспособность муниципалитета называет *функциональной*, то есть, она вытекает из конкретных функций обеспечения и интеграции местных и государственных интересов муниципалитета для удовлетворения потребностей населения¹²².

Функциональная правоспособность, сформулированная указанным автором, имеет определенное сходство со специальной правоспособностью, ее можно принять как разновидность последней. Принимая во внимание особенности муниципалитета, специальная правоспособность юридических лиц превращается в функциональную, которая имеет определенные особенности, обусловленные особенностями муниципалитета как отдельного субъекта гражданского права. Как мы уже

¹²⁰ См.: Тосунян Г., Викулин А., Исключительная правоспособность банка, Хозяйство и право, М., Изд. Дрофа, 2009, стр. 269.

¹²¹ См.: Суханов Е.А., упомянутая работа, стр. 287.

¹²² См.: Слепнев Е.Л., Право собственности муниципальных образований: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000, стр. 15.

отмечали, нормы гражданского законодательства РА, посвященные юридическим лицам, применяются при регулировании гражданских правоотношений с участием муниципалитета, но с учетом особенностей субъектного состава этих правоотношений. То есть, учитываются особенности, обусловленные предметом или характером деятельности муниципалитета.

Обратимся к другому элементу правосубъектности муниципалитета – обсуждению вопросов, связанных с гражданской дееспособностью. Согласно части 2 статьи 129 Кодекса органы местного самоуправления от имени муниципалитетов своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности в пределах своей компетенции. Согласно пункту 3 той же статьи ... правовыми актами муниципалитетов, по их специальному поручению и от их имени могут выступать юридические лица и граждане. То есть, гражданская дееспособность муниципалитетов осуществляется через органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан. Как правило, субъекты права приобретают права и принимают обязанности, а также осуществляют их собственными действиями, что дает основу утверждать, что эти субъекты права наделены гражданской дееспособностью. Однако, как отмечается в науке гражданского права, для гражданского права характерна и иная возможность осуществления полномочий, закрепленных за субъектами гражданского права - они могут осуществлять свою гражданскую дееспособность через других специально уполномоченных. В соответствии с этим, помимо гражданской дееспособности, существует еще субсидиарная дееспособность, или, как отметил О.А. Красавчиков, термин *трандееспособность*¹²³.

Субсидиарная дееспособность означает возможность правомочного лица осуществлять права, возложенные на другого лица, исходя из интересов последнего. Наиболее полное толкование этого термина дано О.А. Красавчиковым, который

¹²³ См.: Советское гражданское право: Учебник. В 2-х томах. Т. 1, Под ред. **О.А. Красавчикова**, 3-е изд., М., Высшая школа, 1985, стр. 72.

рассматривал трансдееспособность не только как способность субъекта своими действиями создавать для других лиц права и обязанности, но и¹²⁴ способность принимать на себя права и обязанности, возникающие в результате действий других лиц. Вышеуказанное дает основание предполагать, что субсидиарная дееспособность, или трансдееспособность, является компонентом гражданской дееспособности муниципалитета, а органы местного самоуправления в отношении муниципалитета наделены субсидиарной дееспособностью. Однако, законодатель предусмотрел определенные условия для осуществления данной дееспособности, а именно – действия органов местного самоуправления должны осуществляться в пределах своей компетенции. Поскольку, законодательством РА органы местного самоуправления не являются юридическими лицами, как предусмотрено законодательством РФ, действия органов местного самоуправления, направленные на создание прав и обязанностей муниципалитета, непосредственно считаются действиями муниципалитета, который через них осуществляет свою гражданскую дееспособность. В любом случае, как отмечено в части 2 статьи 129 Кодекса, очень важно, чтобы органы местного самоуправления действовали в пределах своей компетенции. Сущность последней, как правовой категории, заключается в том, что это средство правовой защиты, позволяющее выяснить место и роль конкретного органа в административном процессе, приписывая ему конкретные публичные функции¹²⁵.

Полномочия органов местного самоуправления на участие в гражданском обороте от имени муниципалитета отражают объем функциональных возможностей, закрепленных за муниципалитетом гражданским законодательством. Являясь элементом публично-правового статуса органов местного самоуп-

¹²⁴ См.: там же стр. 75.

¹²⁵ См.: **Балякина Т.М.**, Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Дисс. д-ра юрид. наук, Саратов, 2007, стр. 107.

правления, используется для распределения конкретных полномочий между органами местного самоуправления в целях реализации гражданских прав и обязанностей, составляющих содержание гражданской правоспособности муниципалитета. Соответственно, компетенции органов местного самоуправления содержат систему полномочий, которые очень важны для осуществления задач, поставленных перед органами местного самоуправления. В гражданских правоотношениях компетенции органов местного самоуправления, в основном, предусмотрены Конституцией РА, Законами и законом РА «О местном самоуправлении».

Попытаемся выяснить, в каких случаях и через какие органы местного самоуправления муниципалитет, участвуя в гражданских правоотношениях, реализует свою гражданскую дееспособность. Так, муниципальный совет через участие муниципалитета в гражданских правоотношениях имеет следующие правомочия:

1. принимает решение о создании, реорганизации или ликвидации муниципальных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций с участием муниципалитета в порядке, установленном законодательством (п. 15 ст. 18 закона РА «Об органах местного самоуправления»; в случаях и порядке, установленном законодательством Республики Армения, утверждает составы советов и ревизионных органов коммерческих организаций с участием муниципалитета (подпункт 17 ст. 18 закона РА «О местном самоуправлении»);

2. по предложению главы муниципалитета утверждает перечень мест на территории, являющейся собственностью муниципалитета, где разрешено парковать транспортные средства для продажи или сдачи в аренду (подпункт 18.1 ст. 18 закона РА «О местном самоуправлении»;

3. по предложению главы муниципалитета выносит решение о сдаче в аренду и отчуждении имущества, считающегося муниципальной собственностью. В решении, принятом в связи с этим, муниципальный совет определяет способ, сроки, цель предоставления в пользование имущества или его отчужде-

ния; в случае предоставления в пользование - срок пользования и размер оплаты; при продаже - цену продажи, при отчуждении в аукционной форме - стартовую цену имущества. А при отчуждении земельного участка, являющегося собственностью муниципалитета, в решении муниципального совета указываются местонахождение, код, площадь, назначение, вид участка, эксплуатационное значение земельного участка (подпункт 21 ст. 18 закона РА «О местном самоуправлении»);

4. выносит решение о привлечении кредитов и иных средств в установленном законом порядке (подпункт 25 ст. 18 закона РА «О местном самоуправлении»).

Глава муниципалитета участием муниципалитета в гражданских правоотношениях наделен следующими полномочиями:

1. вносит на утверждение муниципального совета проект постановления о создании, реорганизации или ликвидации бюджетных учреждений и некоммерческих организаций муниципального подчинения (подпункт 8 п. 1 ст. 35 закона РА «О местном самоуправлении»);

2. вносит на утверждение муниципального совета проект постановления о составах советов и ревизионных органов коммерческих организаций с участием муниципалитета (подпункт 9 п. 1 ст. 35 закона РА «О местном самоуправлении»);

3. в установленном муниципальным советом порядке отчуждает или предоставляет в пользование имущество, считающееся муниципальной собственностью (подпункт 16 п. 1 ст. 35 закона РА «О местном самоуправлении»);

4. вносит на утверждение муниципального совета проект постановления об отчуждении имущества, считающегося муниципальной собственностью (подпункт 18 п. 1 ст. 35 закона РА «О местном самоуправлении»);

5. представляет интересы муниципалитета во взаимоотношениях с другими лицами (подпункт 25 п. 1 ст. 35 закона РА «О местном самоуправлении»);

6. в установленных законом случаях как представитель муниципалитета выступает в суде, а также, в пределах своей

компетенции, выдает доверенность на право выступить в суде (подпункт 25.1 п. 1 ст. 35 закона РА «О местном самоуправлении»).

Обобщая вышенаписанное, можем различить два основных вида дееспособности муниципалитета:

1. через органы местного самоуправления, которые в гражданских правоотношениях участвуют в пределах своей компетенций;

2. через юридические лица и граждан, которые действуют от имени муниципалитета на основании специального поручения последнего.

3.2 ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Муниципальная собственность самостоятельный вид собственности. Она отличается как от государственной, так и от собственности юридических и физических лиц. Это не частная, а публичная собственность, так как ее субъекты – муниципальные образования, являются публично-правовым образованием, особый вид субъекта гражданского права, который свою основную деятельность осуществляет в рамках публичного права, а в гражданском обороте, как правило, участвуют исходя из необходимости обеспечить публичную деятельность¹²⁶.

Публичная собственность имеет довольно сложную правовую суть, потому что гражданские правоотношения вокруг данного вида имущества зарождаются исключительно в сфере местного самоуправления, в связи с чем в правовой литературе сложились разные, а порой и противоречивые взгляды. Так, некоторые теоретики подчеркивают важность экономической составляющей публичной собственности¹²⁷. Другие теоретики

¹²⁶ См.: Барсегян Т.К., упомянутая работа, стр. 365.

¹²⁷ См.: Канаев Ю.Н., Муниципальные образования как субъекты гражданского права: монография. - М.: Юстицинформ, 2020, стр. 192.

утверждают, что юридическое содержание публичной собственности имеет приоритет¹²⁸. Третья группа теоретиков доказывает, что в основе публичной собственности лежат социальные отношения, формирующиеся в процессе объединения личностей, объединенных общей идеей улучшения качества жизни¹²⁹.

Правовое определение «муниципальная собственность», в первую очередь, закреплено в Конституции РА. Согласно пункту 1 статьи 184 муниципалитет имеет право собственности на землю, а также на иное имущество. На основе отмеченной статьи Конституции РА в законе РА «О местном самоуправлении» пунктом 4 статьи 4 определено, что муниципалитет имеет право собственности на землю, имущество, а также иные имущественные права.

Отношения, связанные с муниципальной собственностью, также регулируются Кодексом, согласно части 1 статьи 169 которого имущество, принадлежащее на праве собственности муниципалитетам, является муниципальной собственностью. То есть муниципалитет признается субъектом муниципальной собственности. В то же время некоторые положения относительно муниципальной собственности отразились и в международном праве.

Так, согласно пункту 4 статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления¹³⁰, которая была ратифицирована со стороны Республики Армения 5 мая 2002 года, органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Хотя

¹²⁸ См.: **Фоменко Т.О.**, Понятие и виды земельных участков муниципальной собственности: теоретический аспект, NovaUm.Ru. 2020. № 26, стр. 48-50.

¹²⁹ См.: **Шаломенцева Е.Г.**, Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью, Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10, стр. 38-40.

¹³⁰ ОВМИДРА от 2012.12.28/14(22).

указанная правовая норма прямо не относится к муниципальной собственности, но предполагается, что понятие финансовых средств следует трактовать более широко, как совокупность финансовых (денежных) средств, иных материальных активов и имущественных прав.

В сфере регулирования правоотношений, возникающих в связи с правами муниципальной собственности, ключевое значение имеет Земельный кодекс РФ¹³¹, определяющий понятие земли, разграничивающий право собственности государства и муниципалитета на землю. Статья 60 Земельного кодекса определяет примерный перечень земель, не подлежащих передаче гражданам и юридическим лицам, поскольку иными правовыми актами могут быть предусмотрены иные приравненные к ним виды земель. Это означает, что в отношении таких земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, нельзя заключать сделки об отчуждении, что подтверждается судебной практикой.

Так, в одном из своих судебных актов Кассационный суд РФ, ссылаясь на статью 60 Земельного кодекса, отметил, что ограничение на передачу перечисленных в указанной статье земель гражданам и юридическим лицам является одним из запретов, предусмотренных частью 1 статьи 57 того же Кодекса, сдерживает органы самоуправления от предоставления этих земель другим лицам на праве собственности.

Если при изучении градостроительных документов орган местного самоуправления обнаружит, что гражданин или юридическое лицо желает приобрести право собственности на земли общего пользования в населенном пункте, такие как сквер или парк, то последний силой запрета пункта 1 статьи 57 Земельного кодекса РФ обязан отклонить заявление на основании пункта 6 статьи 60 того же Кодекса, который предусматривает ограничение на такие земли¹³².

¹³¹ ОВРА от 2001.06.15/17(149) ст. 457.

¹³² См.: Решение Кассационного суда РФ., принятое по гражданскому делу №КС/0325/05/19 от 22.10.2021 г.

Правоотношения, связанные с управлением, пользованием и владением муниципального имущества, подлежат комплексному регулированию постановлением Правительства РА «Об утверждении порядка отчуждения государственных и муниципальных земель, права застройки и пользования»¹³³, которым определяется порядок отчуждения, застройки и использования земель, являющихся государственной и муниципальной собственностью, а также иные правовые акты.

Применительно к праву муниципальной собственности считаем необходимым рассмотреть его особенности, понятие права собственности в субъективном и объективном смысле, составляющие содержание правомочия, а также основания возникновения. Следует отметить, что наличие муниципальной собственности является одной из важнейших предпосылок успешного существования и деятельности муниципалитета, для нее характерны следующие черты:

- наличие прямой связи с интересами населения, проживающего в муниципалитете;
- воплощение экономических связей между государством и личностью;
- принадлежность к формам государственной собственности;
- является основным инструментом социальной защиты и содействия населения муниципалитета.

По мнению Г.Н. Чербатова муниципальное право собственности объективно является отраслью муниципального права, включающей в себя правовые нормы, регулирующие правоотношения, которые возникают по поводу муниципальной собственности¹³⁴. Муниципальное субъективное право собственности – это гарантированная государством и органами местного самоуправления возможность в предусмотренных законом рамках владеть, пользоваться и распоряжаться иму-

¹³³ ОВРА от 2001.04.28/12(144) ст.304.

¹³⁴ См.: **Чеботарев Г.Н.**, Муниципальное право РФ: Учебно-методический комплекс. Тюмень, Изд-во ТГУ, 2001, стр. 91.

ществом, принадлежащим ему на праве собственности в целях удовлетворения жизненных потребностей населения муниципалитета, для решения вопросов местного значения, а также делегированных государством органам местного самоуправления иных вопросов¹³⁵. Таким образом, *содержание субъективного права собственности – полномочия владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, являющимся собственностью муниципалитета на праве собственности* (ч. 1 ст 163 Кодекса).

Однако, некоторые теоретики находят, что содержание субъективного права собственности муниципалитета отличается от содержания субъективного права собственности других субъектов гражданского права, отмечая, что эти правомочия в основном выражаются в форме управления¹³⁶. А, например, В.К. Андреев в качестве дополнительного элемента муниципального права собственности отмечает контроль¹³⁷.

Однако, на наш взгляд, как содержание права собственности вообще, так и содержание права муниципальной собственности должно быть ограничено правомочиями владения, управления и пользования, а указанные данными авторами правомочия уже вытекают из логики трех правомочий, предусмотренных Кодексом.

Необходимо отметить, что эти три правомочия, составляющие содержание права муниципальной собственности, не имеют того же значение, что в случае права частной собственности. Соответственно, между ними есть ряд различий, которые можно разделить на две группы. Первая группа отличий связана с предоставлением муниципалитетам дополнительных гражданских возможностей, а вторая - с ограничением воз-

¹³⁵ См.: **Камышанский А.В.**, Гражданско-правовое регулирование возникновения и осуществления права муниципальной собственности, Дис. ... канд. юрид. наук. К., 2009. стр. 8.

¹³⁶ См.: **Зинченко С., Корх С.**, Вопросы собственности: законодательство и практика, Хозяйство и право. - М., 2000, № 6, стр. 52.

¹³⁷ См.: **Андреев В.К.**, О праве частной собственности в России (критический очерк). – М, Волтерс Клувер, 2007, стр. 22.

возможностей муниципалитета по сравнению с субъектами права частной собственности.

Расширение возможностей муниципалитетов в сфере управления имуществом обусловлено созданием учреждений управления муниципалитетами.

Так, согласно закону РА «О муниципальных управленческих учреждениях¹³⁸», учреждение – организация без статуса юридического лица, которая создается для полного и эффективного осуществления полномочий, возложенных на органы местного самоуправления, и обеспечения их участия в гражданских правоотношениях. Оно может в пределах своих полномочий, от имени муниципалитета приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, выступать в суде в качестве истца или ответчика. Для осуществления полномочий учреждения к нему прикрепляется определенное имущество. Согласно статье 4 указанного закона имущество учреждения формируется за счет имущества (закрепленного), переданного в собственность, управление и пользование учредителем. Имущество передается учреждению в соответствии с правовым актом, который числится на его балансе. При этом муниципалитет, являющийся учредителем учреждения, вправе в любое время забрать обратно переданное учреждению имущество. Это означает, что муниципальное имущество может быть передано в муниципальные учреждения на праве полного управления или оперативного управления, для которых правовые нормы, однако, Кодексом не предусмотрены.

Вторая группа отличий связана с тем, что муниципалитет не может свободно распоряжаться принадлежащим ему правом собственности имуществом, а при отчуждении необходимо соблюдение ряда процедур, предусмотренных законом.

Например, согласно пункту 1 статьи 80 закона РА «О местном самоуправлении» земли, находящиеся в собственности муниципалитета, могут быть отчуждены в соответствии с доку-

¹³⁸ ОВРА от 2001.12.03/37(169) ст. 907.

ментами программы муниципального планирования и целями, установленными схемой муниципального землепользования, в соответствии с годовым и пятилетним программами распределения земель и для содействия хозяйственной деятельности на территории муниципалитета в случаях, предусмотренных Земельным кодексом Республики Армения. Кроме того, законом предусмотрен ряд процедур отчуждения общего имущества или заключения иных гражданско-правовых сделок.

Существуют также некоторые особенности в отношении источников возникновения муниципальной собственности. Согласно статье 79 закона РА «О местном самоуправлении» муниципальная собственность возникает из:

- 1) передачи считающегося государственной собственностью имущества в собственность муниципалитета;
- 2) деятельности учреждений и организаций муниципального подчинения;
- 3) доходов муниципального бюджета и иных не запрещенных законом финансовых поступлений;
- 4) приобретенного за счет муниципального бюджета имущества;
- 5) благотворительных ассигнований, пожертвований граждан, учреждений и организаций;
- 6) иных не запрещенных законодательством источников.

Более того, для приобретения имущества путем дарения в этой статье предусмотрен ряд подробных механизмов публикации этой информации.

Закон РА «О местном самоуправлении» также подробно регулирует круг субъектов, имеющих право распоряжаться имуществом, которое на праве собственности принадлежит муниципалитету. Так, согласно статье 59 закона глава муниципалитета представляет муниципальному совету годовую программу управления имуществом, принадлежащим муниципалитету, в соответствии с этим распоряжается принадлежащим муниципалитету имуществом, кроме того, согласно статье 38 закона глава муниципалитета распоряжается бюджетом муниципалитета, а что касается полномочий муниципального сове-

та, то согласно подпункту 21 пункта 1 статьи 18 закона муниципальной совет выносит решение о сдаче в аренду и отчуждении имущества, считающегося муниципальной собственностью, утверждает их условия, размеры арендной платы, цен отчуждения, а при отчуждении в аукционной форме - стартовую цену имущества. А при отчуждении земельного участка, являющегося собственностью муниципалитета, в решении муниципального совета указываются местонахождение, код, площадь, назначение, вид участка, эксплуатационное значение земельного участка. Полномочия управления не ограничиваются правом отчуждения имущества и включают в себя возможность заключения ряда иных сделок, направленных на определение фактической и юридической судьбы имущества. Так, например, земельный участок, принадлежащий муниципалитету на праве собственности, может быть предоставлен на праве застройки, на праве безвозмездного (постоянного) пользования или в аренду. Указанные отношения всесторонне регулируются постановлением правительства РА "Об утверждении порядка отчуждения, права застройки и использования земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности". Согласно пункту 38 указанного решения земельные участки, находящиеся в собственности муниципалитета, предоставляются на праве безвозмездного (постоянного) пользования муниципальным учреждениям и организациям, благотворительным, общественным объединениям и фондам для осуществления деятельности, не связанной с предпринимательством, и в случаях, предусмотренных законом и иными нормативными правовыми актами. Следует отметить, что земельный участок предоставляется на праве безвозмездного (постоянного) пользования без конкурса. А, согласно статье 75 Земельного кодекса РА, принадлежащие государству и муниципалитетам земли, находящиеся в административных границах муниципалитета, предоставляются в постоянное пользование главой муниципалитета на основании письменного заявления уполномоченного государственного органа в течение 15 рабочих дней с момента получения уведом-

ления. А что касается аренды земельных участков, принадлежащих муниципалитету на праве собственности, то, согласно пункту 43 вышеупомянутого постановления Правительства РА, участок сдается во временное пользование, и этот срок не может быть более 99 лет, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, срок аренды которых установлен до 25 лет, и арендатор имеет право перезаключить договор аренды на прежних или иных аналогичных условиях либо приобрести преимущественное право в отношении данного земельного участка в случае его отчуждения. Муниципальные земли предоставляются в аренду по конкурсу, за исключением случаев, установленных в вышеупомянутом постановлении. Муниципальные земли предоставляются на праве аренды гражданам РА, юридическим лицам РА и иностранным юридическим лицам, иностранным гражданам и лицам без гражданства, лицам с особым статусом проживания в РА.

Следующим из правомочий, входящих в содержание права собственности муниципалитета, является право владения, которое, как и в случае с другими субъектами гражданского права, предполагает право на фактический контроль над имуществом. Особенностей, связанных с правомочием владения, нет, поэтому данное правомочие не стало предметом отдельного обсуждения. Что касается использования муниципального имущества, то особенность заключается в том, что имущество, принадлежащее муниципалитету на праве собственности, должно использоваться исключительно в целях решения стоящих перед муниципалитетом задач и вопросов местного значения. Закон также определил некоторые особенности, касающиеся состава имущества муниципалитета, так как существуют разные виды имущества, которые не могут принадлежать муниципалитету на праве собственности, поскольку это не вытекает из задач, осуществляемых органами местного самоуправления. Согласно статье 78 Закона РА «О местном самоуправлении» в собственность муниципалитета могут перейти находящиеся на территории муниципалитета детские сады, коммуникации коммунального хозяйства и другие коммуникации,

системы водопровода, канализации, орошения, отопления, мусороудаления. В собственность муниципалитета могут также перейти находящиеся на территории муниципалитета специализированные школы, клубы, дома культуры, театры, кино-театры, музеи, библиотеки, выставки, рынки, здравоохранительные и транспортные организации, улицы, площади, мосты, считающиеся общественной собственностью квартиры и нежилые помещения, зоны отдыха, кладбища, а также административные здания, образовательные, культурные, спортивные и иные объекты и строения, учреждения и организации, транспортные средства, внутримunicipальные сети газоснабжения, электроснабжения, водоводы для питьевой и оросительной воды, а также иное недвижимое и движимое имущество.

Законодательством РА предусмотрены ряд положений, касающихся возникновения права собственности муниципалита на денежные средства. Муниципалитет правом собственности может приобрести финансовые средства путем сбора местных налогов и пошлин, предоставления в аренду или на праве застройки принадлежащего муниципалитету имущества, а также путем получения бюджетных средств. Так, согласно закону РА «О бюджетной системе РА»¹³⁹ муниципальный бюджет состоит из административного и фондового частей. Административная часть муниципального бюджета по линии доходов охватывает налоговые доходы и пошлины, официальные трансферты и другие доходы. В свою очередь налоговыми доходами считаются: местные налоги, в том числе, налог на землю, налог на имущество, гостиничный налог, налог на парковку транспортных средств, отчисления от иных видов налогов, закрепляемых в государственном бюджете по закону (в размере, определяемом законом о государственном бюджете на каждый год), штрафы и пени, взыскиваемые за нарушение налогового законодательства по линии платежей в бюджет муниципалитета земельного налога или налога за землю, а также пеней и штрафов, начисленных налогоплательщикам за нарушения,

¹³⁹ ОВРА от 1997.08.11/18.

выявленные в области платежей в бюджет муниципального образования по земельному налогу и налогу на имущество. К налоговым пошлинам относятся государственная пошлина за регистрацию актов гражданского состояния, выдача гражданам дубликатов свидетельств о них, внесение изменений, дополнений, исправлений в записях актов гражданского состояния и выдачей свидетельств в связи с их восстановлением; за оказание нотариальными конторами нотариальных услуг, выдачу дубликатов удостоверенных в нотариальном порядке документов, составление указанными органами проектов сделок и составление заявлений, снятие копий с документов и выдачу выписок из них; местные пошлины. К официальным трансфертам (ассигнованиям) относятся: дотации, выделяемые из государственного бюджета на принципе финансового выравнивания; трансферты, поступающие от иных источников; целевые отчисления на финансирование текущих расходов из государственного бюджета - субсидии и другие источники (другие муниципалитеты республики, международные организации, органы местного самоуправления иностранных государств) полученные для финансирования текущих расходов. Что касается иных доходов, то это, например, арендные платежи за аренду и пользование землями, состоящими в муниципальной собственности, а также земель государственного резервного фонда, расположенных на административной территории муниципалитета; доходы от аренды имущества, учитываемого на балансах органов местного самоуправления, подведомственных им бюджетных учреждений; доходы от санкций, применяемых органами местного самоуправления за административные правонарушения и т.д.

Право муниципальной собственности имеет определенные особенности с точки зрения способов ее приобретения, поскольку ряд способов приобретения права собственности, предусмотренных Кодексом, не может быть основанием для приобретения права муниципальной собственности, а, наоборот, отдельные основания применимы только для возникновения права собственности государства и муниципалитета. Так,

статья 218 Кодекса предусматривает возможность отчуждения имущества в целях обеспечения приоритета общественных интересов. Согласно указанной статье в целях обеспечения приоритета общественных интересов отчуждение имущества осуществляется в исключительных случаях и в порядке, установленном законом, только с предварительным и адекватным возмещением. Для регулирования указанных правоотношений 27 ноября 2006 года был принят закон РА «Об отчуждении имущества для нужд общества и государства»¹⁴⁰. Согласно статье 6 для нужд общества и государства имущество может быть отчуждено в пользу государства, муниципалитета или организации. Следует отметить, что данный способ приобретения права собственности для муниципалитета одновременно является основанием для прекращения права собственности других лиц. Указанный закон подробно регулирует исключительные принципы отчуждения имущества для нужд общества и государства - обеспечение приоритета общественных интересов, из которых в контексте предмета исследования можно выделить, например, обеспечение охраны окружающей среды, обеспечение образования, здравоохранения, спорта, а также развития науки или культуры, энергетики, телекоммуникаций, водоснабжения, водоотведения, обеспечение реализации программ общегосударственного, муниципального или межмуниципального значения в области теплоснабжения, градостроительства, недропользования, изучения недр, развития транспорта и транспортных коммуникаций, а также развития инфраструктуры населенных пунктов.

В качестве еще одного уникального основания приобретения права собственности муниципалитета можно рассматривать передачу имущества, принадлежащего на праве собственности, муниципалитету, входящему в состав многонаселенного муниципалитета, в порядке правопреемства в результате укрупнения муниципалитетов. Следует отметить, что с 2008 года вопрос укрупнения муниципалитетов был включен в прог-

¹⁴⁰ ОВРА от 2006.12.20/64(519) ст. 1306.

рамму Правительства РА и Программы устойчивого развития¹⁴¹, в результате чего в РА начался процесс укрупнения муниципалитетов. Согласно Закону РА «Об административно-территориальном делении РА»¹⁴² в состав муниципалитета может входить один или несколько населенных пунктов. Муниципалитет, состоящий из более чем одного населенного пункта, называется *населенным муниципалитетом*. Согласно статье 5.1 указанного закона новые муниципалитеты могут формироваться путем объединения или разделения муниципалитетов. Объединение муниципалитетов – это формирование нового муниципалитета путем слияния двух и более муниципальных образований. Разделение муниципалитетов – это формирование нескольких новых муниципалитетов путем разделения одного муниципалитета. Объединиться могут муниципалитеты с общими административными границами одной области, а также муниципалитеты с общими административными границами граничащих областей. Получается, что многонаселенный муниципалитет, сформировавшийся в результате объединения нескольких муниципалитетов, в порядке правопреемства становится собственником имущества присоединившегося муниципалитета. А при разделении муниципалитетов, наоборот, вновь созданный муниципалитет становится собственником части имущества, принадлежащего муниципалитету на праве собственности.

Основания приобретения права собственности на один из видов имущества, принадлежащего муниципалитету на праве собственности – землю, также имеют свои различия. Таким образом, согласно пункту 1 статьи 56 Земельного кодекса РА¹⁴³ к муниципальной собственности относятся земли, находящиеся в пределах черты данного муниципалитета, за исключением

¹⁴¹ Подробнее об этом см.: Концепции укрупнения муниципалитетов и формирования межмуниципальных объединений, Правительство РА, приложение к протоколу постановления N 44 заседания от 10 ноября 2011 года, стр. 17.

¹⁴² ВНСРА от 1995/9.

¹⁴³ ОВРА от 2002.06.15/17 (149) ст. 457.

земель, принадлежащих государству, гражданам, юридическим лицам и иным субъектам собственности. Земельный кодекс РА был принят 2 мая 2001 года, обз. 2 пункта 1 статьи 56 установлено, что земли, являющиеся государственной собственностью, находящиеся в пределах административных границ муниципалитета, в течение двух лет после вступления настоящего Кодекса в силу постановлением Правительства выделяются и на основании плана земельного участка безвозмездно передаются на праве собственности муниципалитетам. Иначе говоря, так изначально сформировались права собственности муниципалитетов на землю в пределах их административных границ. Другое особенное основание возникновения права муниципальной собственности на землю также предусмотрено указанной статьей Земельного кодекса. Согласно его пункту 2 для развития муниципалитетов государство из земель, находящихся в его собственности, может безвозмездно предоставить муниципалитетам земельные участки на праве собственности. Кроме того, статьей 3 Земельного кодекса предусмотрено, что если земельные участки, принадлежащие на праве собственности гражданам, юридическим лицам, находятся в пределах административных границ муниципалитета и их собственники отказываются от них или прекращается право собственности на земельный участок по основаниям, установленным статьей 102 настоящего Кодекса, то эти земельные участки в установленном законодательством порядке переходят в собственность муниципалитетов. Все вышеуказанные способы приобретения права собственности муниципалитета на землю характерны только для муниципалитетов и не применимы в случае правоотношений с участием других субъектов гражданского права. Законодательством Республики Армения предусмотрены производственные способы приобретения муниципалитетом права собственности на другие виды имущества. Указанные правоотношения регулируются Законом РА «О государственных закупках»¹⁴⁴. Указанный закон регулирует от-

¹⁴⁴ ОВРА от 2017.01.25/5(1280) ст. 57.

ношения, связанные с процессом приобретения товаров, работ и услуг заказчиками, в том числе муниципалитетом, и определяет основные права и обязанности сторон этих отношений. Обязательными процедурами закупок являются электронный аукцион, конкурс, запрос котировки, закупка у одного лица. Предпочтительной формой произведения закупок является конкурс, если предмет закупки не включен в список, предусмотренный пунктом 14 части 1 статьи 5 (товары, работы и услуги, закупаемые в электронной форме), а в случае закупок, содержащих государственную тайну, - в список, предусмотренный частью 15 той же части настоящего Закона (товары, работы и услуги, закупаемые на закрытых периодических конкурсах).

Таким образом, обобщая вышеизложенное, можно констатировать, что муниципальная собственность является многосодержательным правовым институтом, регулируемым одновременно несколькими отраслями права. Гражданским законодательством правоотношения, связанные с муниципальной собственностью, регулируются настолько, что муниципалитет признается субъектом права собственности, определяется объем правомочий, составляющих содержание права собственности муниципалитета, а также фиксируются некоторые основания приобретения и прекращения права собственности муниципалитета.

3.3 ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Одним из основных принципов гражданского права является принцип равенства участников гражданских правоотношений. Таким образом, все субъекты гражданского права, независимо от особенностей их правового статуса, равны перед законом. Это, в свою очередь, означает, что принципы гражданско-правовой ответственности должны применяться также в равной степени ко всем субъектам гражданского права. В

специальной литературе высказывались различные точки зрения относительно гражданско-правовой ответственности. Согласно одной из них, гражданско-правовая ответственность представляет собой форму принудительного воздействия, применения специальных гражданско-правовых санкций, которая, помимо причинения невыгодных имущественных последствий для правонарушителя, понуждает его к исполнению дополнительной обязанности, не существовавшей ранее¹⁴⁵. Согласно другой точке зрения, гражданско-правовая ответственность является следствием правонарушения, которое выражается в конфискации имущества правонарушителя и передаче его потерпевшему, которого правонарушитель не лишился бы, если бы не совершил правонарушение¹⁴⁶. В силу этой особенности гражданско-правовая ответственность носит характер имущественного воздействия и возмещения и представляет собой ответственность одного участника гражданских правоотношений по отношению к другому. В науке гражданского права принято выделять четыре общих условия гражданско-правовой ответственности: *противоправное поведение (действие и бездействие), причинение вреда, причинно-следственная связь между вредом и противоправным поведением, вина должника*. При этом следует отметить, что наличие всех вышеперечисленных условий является обязательным только в том случае, если на сторону, не исполнившую или ненадлежащим образом исполнившую обязательство, возлагается обязанность возместить понесенные потерпевшим убытки. В случае, если на не исполнившую сторону будут возложены взыскания, предусмотренные законом или договором, то основным условием ответственности является вина нарушившей стороны.

Являясь субъектом гражданского права, муниципалитет несет самостоятельную гражданско-правовую ответственность как по договорным, так и по внедоговорным обязательствам.

¹⁴⁵ См.: Барсегян Т.К., указанная работа, стр. 514.

¹⁴⁶ Гражданское право: учебник, в 3 т., Т. 1.-7-е изд., перераб. и доп., под ред. Ю.К. Толстого, М., Проспект, 2013, стр. 647.

Общие принципы гражданско-правовой ответственности общества предусмотрены статьей 130 Кодекса, согласно которому муниципалитет отвечает по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, а конфискация земли и других природных ресурсов, находящихся в собственности муниципалитета, допускается только в случаях, предусмотренных законом. Можно предположить, что основным объектом конфискации за муниципальные обязательства являются средства муниципального бюджета¹⁴⁷. В правовой литературе выделяется два вида гражданско-правовой ответственности муниципалитета - договорная и внедоговорная. Первый вид гражданско-правовой ответственности может применяться в случае нарушения обязательств, предусмотренных какой-либо сделкой, заключенной муниципальным образованием (муниципальной сделкой), причем стороной сделки является не какой-либо орган местного самоуправления, а сам муниципалитет. Правоотношения, связанные с осуществлением различных закупок для нужд общества, регулируются Законом РА «О закупках»¹⁴⁸ и другими правовыми актами. Следует отметить, что, в отличие от процесса закупки, осуществляемого для государственных нужд, правовому регулированию заключаемого государственного контракта посвящены статьи 540-550 Кодекса, в рамках которых регулируются также вопросы, связанные с ответственностью сторон в результате нарушения этих контрактов, в случае контрактов, заключенных в результате закупок, произведенных муниципалитетами, такие специальные правовые нормы не предусмотрены, особенно в отношении ответственности, а существующие нормы ограничиваются только Законом РА «О закупках» и постановлением Правительства Республики Армения «Об утверждении порядка организации процесса закупок и признании утратившим силу

¹⁴⁷ См.: **Савинова С.Ю.**, Особенности гражданско-правовой ответственности муниципальных образований, *Современные инновации* №5(33) 2019, стр. 18.

¹⁴⁸ ОВРА от 2017.01.25/5(1280) ст. 57.

постановления Правительства Республики Армения № 168-Н от 10 февраля 2011 года»¹⁴⁹. В частности, в указанном решении содержатся определенные положения о порядке назначения пеней и штрафов за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя лицом (исполнителем), подписавшим контракт, обязательств. При этом размер штрафа, предусмотренного в контракте, не может быть менее 0,5 процента от общей цены контракта, а размер пеней не может быть менее 0,05 процента. При этом штраф также начисляется в случае поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг, предусмотренных контрактом, но результат выполнения контракта не принят ответственным подразделением. Пена исчисляется в рабочих днях от цены невыполненной части контракта. А при оплате покупок ответственность за расчет штрафов и пеней, подлежащих оплате, лежит на заказчике. Как можно заметить, в рамках указанного постановления правительства регулируются только вопросы, связанные с гражданско-правовой ответственностью, применяемой за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств поставщиком (исполнителем), а правовых норм об ответственности заказчика нет и хотя при изучении различных контрактов о закупках можно обнаружить различные положения об ответственности заказчика, предусмотренные в контракте, мы полагаем, что как в случае ответственности исполнителя или поставщика, так и в случае ответственности заказчика, в данном случае муниципалитета или государства, должны быть регулирующие положения. Такой подход продемонстрирован в рамках соответствующего законодательства Российской Федерации. Таким образом, в российском законодательстве контракт, заключенный муниципалитетом на поставку товаров для нужд муниципалитета, называется **муниципальным контрактом**. Статьи 525-534 ГК РФ¹⁵⁰ регулируют

¹⁴⁹ ОБРА от 2017.05.22/31(1306) ст. 487.

¹⁵⁰ Гражданский кодекс РФ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/ (сайт доступен с 21.05.2022г.).

особенности поставки товаров для обеспечения государственных или муниципальных нужд, в том числе негативные последствия для сторон в результате нарушения такого контракта.

Согласно статье 526 гражданского кодекса РФ по государственному или муниципальному контракту на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному или муниципальному заказчику либо по его указанию иному лицу, а государственный или муниципальный заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров. Более детальное регулирование для правового регулирования таких отношений, а также подобных контрактов предусмотрены Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁵¹, в статье 34 которого говорится именно об особенностях контракта, заключенного в результате таких закупок. Пункты 4-9.1 настоящей статьи относятся к регулированию вопросов, связанных с ответственностью сторон. В частности, предусмотрено, что в контракт включается обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом. Далее следуют отдельные правовые нормы как для поставщика, так и для заказчика в случае нарушения условий контракта. Так, в случае просрочки исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе потребовать уплаты неустоек (штрафов, пеней). Пена начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со

¹⁵¹ Закон РФ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/c5cbc4acc59fed792a3921dbc18900d2d0f7eb1/ (сайт доступен с 21.05.2022г.).

дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства. Такая пеня устанавливается контрактом в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пеней ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы. Штрафы начисляются за ненадлежащее исполнение заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения обязательств, предусмотренных контрактом. Размер штрафа устанавливается контрактом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. А что касается гражданско-правовой ответственности поставщика в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, предусмотренных контрактом, то законом предусмотрено, что в случае просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, заказчик направляет поставщику (подрядчику, исполнителю) требование об уплате неустоек (штрафов, пеней). Пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства. Отметим, что законодатель РФ, учитывая важность этих отношений, интересы государства и муниципалитета, а также необходимость защиты прав исполняющей или поставляющей по контракту стороны, урегулировал на уровне закона вопросы, связанные с применением гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, вытекающих из таких контрактов, для любой из сторон контракта. Безусловно, детальное регулирование сферы закупок, осуществляемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, отвечает интересам как государства, так и муниципалитета, а также субъектов, осуществляющих предпринимательскую дея-

тельность и оказывающих такие услуги. В правовой литературе нет единых подходов относительно правовой сущности этих контрактов. В отечественной юриспруденции, например, существует мнение, что контракт, заключенный для обеспечения государственных нужд, можно определить как контракт, заключенный государственным заказчиком от имени государства в процессе обеспечения государственных нужд с участником, выигравшим в указанном процессе, который заключается в установленном порядке¹⁵². В результате проведенного указанным автором анализа также было обосновано, что контракт, заключенный для государственных нужд, следует отнести к гражданско-правовым договорам. В статье 541 Кодекса отмечается, что договор может заключаться для организации процесса поставок товаров для обеспечения нужд государства, а похожие вопросы, связанные с муниципальными нуждами остаются вне сферы регулирования Кодекса и регулируются законом РА «О закупках» и вышеуказанным постановлением Правительства РА.

Однако мы считаем, что такой дифференцированный подход не оправдан, поскольку и государство, и муниципалитеты считаются особыми субъектами гражданского права. Кроме того, считаем, что в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения договорных обязательств, как в случае государственных закупок, так и муниципальных закупок, должны быть предусмотрены юридические неустойки (штрафы и пени), а не минимальные их размеры, а также с учетом необходимости защиты прав другой стороны контракта, законом предусмотрены меры ответственности для заказчика.

Это обосновано тем, что в результате изменений, внесенных в Кодекс в 2017 году (после принятия указанного постановления Правительства Республики Армения), статья 372 пре-

¹⁵² См.: **Саакян Н.**, Правовая характеристика контракта, заключенного в целях обеспечения государственных нужд, Судебная власть, N11-12/233-234, 2018, стр. 53.

дусматривает, что годовой максимальный размер возмещения убытков, определяемый контрактом не может превышать четырехкратного размера расчетной ставки банковского процента, установленной Центральным банком Республики Армения, если иное не предусмотрено законом¹⁵³. Пунктом 2 той же статьи установлено, что договор, нарушающий это условие, недействителен. Следовательно, *чтобы правовые нормы, предусмотренные различными правовыми актами, не противоречили друг другу, а защита прав сторон была реалистичной и предсказуемой, мы считаем, что вопросы, связанные с ответственностью, должны регулироваться либо Кодексом, либо Закон РА «О закупках», и эти положения должны применяться к обеим сторонам договора.*

Что же касается внедоговорной гражданско-правовой ответственности муниципалитета, то ее регулированию посвящена статья 1063 Кодекса, согласно которой ущерб, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе вследствие издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению Республикой Армения или соответствующим муниципалитетом. Согласно вышеуказанной норме ответственность как за действия, так и за бездействие органов местного самоуправления несет муниципалитет. Исходя из вышенаписанного, а также с учетом международной практики, в специальной литературе есть точка зрения, что под бездействием государственного органа следует понимать также несовершенные таких действий, которые, находясь в пределах функций органа местного самоуправления, являлись обязательными для их выполнения, а

¹⁵³ В процессе закупок, как мы видели, вопросы, связанные с ответственностью сторон, регулировались решением правительства, и хотя указанная в Кодексе норма носит диспозитивный характер, иной порядок исчисления неустоек может быть предусмотрен только законом.

в результате неисполнения или ненадлежащего контроля был причинен ущерб другим субъектам гражданского права. Например, дорожная выбоина, вызванная ненадлежащим контролем или небрежными действиями соответствующего отдела мэрии, стала причиной автомобильной аварии.

Представляя международный опыт, автор отмечает, что, например, в Германии суды присуждают потерпевшим возмещение ущерба в обсуждаемых случаях. Это обосновывается тем, что государство и муниципалитет, взимая различные налоги и сборы с граждан и юридических лиц, обязаны расходовать собранные средства по назначению. Актуальность и значимость данного института заключается в том, что не только интересы налогоплательщиков получают гражданско-правовую защиту, деятельность государственных органов и органов местного самоуправления становится более эффективной и контролируемой, но и с точки зрения экономического анализа права, производится равное распределение затрат¹⁵⁴.

В правовой литературе ущерб, причиненный органами местного самоуправления и их должностными лицами, называется ущербом, причиненным актами государственной власти. Особенность применения ответственности за этот ущерб состоит в том, что ее основания имеют определенные особенности. Таким образом, противоправность действий (бездействия) органов местного самоуправления и их должностных лиц определяется нормами публичного права (например, административного, конституционного), а не гражданского права. В таких случаях для применения гражданско-правовой ответственности применение норм гражданского права определяется обстоятельством причинения ущерба. То есть, для применения гражданско-правовой ответственности необходимо наличие следующих двух обстоятельств: противоправность действий (правоправность определяется нормами публичного пра-

¹⁵⁴ См.: Бекмезян Г.О. Внедоговорные обязательства, Ереван, ЕГУ, 2009, стр. 78-79.

ва) и причинение ущерба¹⁵⁵.

В связи со сложной сущностью правоотношений, возникающих в связи с возмещением ущерба, причиненного актом государственной власти гражданам и юридическим лицам, необходимо обратиться к положениям, предусмотренным главой 15 Закона РА "Об основах администрирования и административном производстве"¹⁵⁶ в части особенностей возмещения убытков, причиненных в результате незаконного администрирования. Так, согласно статье 95 настоящего закона ущерб, причиненный лицам вследствие осуществляемого административными органами администрирования, подлежит возмещению в соответствии с порядком, установленным законом. Той же статьей предусмотрено, что ответственность за ущерб, причиненный лицам вследствие неправомерного администрирования несет *Республика Армения и муниципалитет*. При этом, поскольку в рамках нашего исследования мы обсуждаем вопросы, связанные с ответственностью муниципалитета, следует отметить, что муниципалитет несет ответственность за ущерб, причиненный незаконным администрированием, осуществляемым органами местного самоуправления – муниципальным советом и главой муниципалитета. Кроме того, пунктом 3 статьи 95 настоящего закона предусматривается, что в данных случаях возмещение убытка производится за счет средств соответствующего муниципального бюджета. Следует отметить, что возможность возмещения ущерба, причиненного лицу, является основным правом. Право на возмещение убытка (в том числе морального) установлено как международным, так и внутригосударственным законодательством. В частности, Европейская конвенция о защите прав человека и основных сво-

¹⁵⁵ См.: **Кун А.П.**, Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти, Правоведение, 1984, №3, стр. 92.

¹⁵⁶ ОВРА от 2004.03.31/18(317) ст. 413

бод (прилагаемые протоколы) определяет не только основные права и свободы, но и право на справедливую компенсацию в случае их нарушения. Из содержания статей 3 и 62 Конституции следует, что возможность возмещения ущерба, в том числе ущерба, причиненного правомерным администрированием, осуществляемым органами государственной власти, является не только правом, но и важным конституционным принципом защиты прав человека, прямым ответственным за реализацию которого, согласно статье 3 Конституции, являются органы публичной власти¹⁵⁷. Несмотря на вышеизложенное, статья 96 Закона РА «Об основах администрирования и административном производстве» предусматривает обязательное условие для подачи иска о возмещении ущерба, причиненного администрированием. Так, возмещение ущерба не осуществляется до тех пор, пока правовой акт, действие или бездействие административного органа, которыми лицу причинен ущерб, не признаны в установленном порядке неправомерными, за исключением случаев, предусмотренных законом. В отношении характера права на возмещение ущерба, причиненного администрированием, Кассационный суд РА в одном из своих прецедентных решений указал, что правовое государство требует обеспечения эффективной правовой защиты, а значит, частные лица должны иметь возможность защитить себя от противоправных действий или бездействия государства. При этом правовая защита предполагает не только возможность перепроверки законности действий или бездействия государства, но и возмещение причиненного такими действиями или бездействием ущерба.

В целях обеспечения эффективной правовой защиты законодатель установил юридическую возможность возмещения ущерба, причиненного лицам в результате незаконного, а в

¹⁵⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РА № ПКС-1497 от 17 декабря 2019 года.

предусмотренных законом случаях и законного администрирования, установив правовое регулирование, связанное с ответственностью административных органов, посредством которых обеспечивается возмещение понесенных лицами убытков. Установив положения о возмещении ущерба, причиненного лицам в результате нарушения обязанностей административных органов, законодатель не только гарантировал реальную возможность защиты от неправомерных действий государства, но и реальную возможность предъявления иска о возмещении ущерба, причиненного в результате этих действий, и получение компенсации при соблюдении установленных законом условий¹⁵⁸.

Кассационный суд зафиксировал, что законодатель урегулировал отношения, связанные с возмещением убытков, причиненного незаконными административными актами, принятыми административными органами, незаконными действиями или бездействием, то есть незаконным администрированием, в соответствии с разделом 7 Закона РА «Об основах администрирования и административном производстве».

Кассационный суд РА, ссылаясь на структуру реализации права на возмещение убытков, причиненного незаконным администрированием, определенную соответствующими положениями указанного закона, в своих предыдущих решениях сформировал устойчивую прецедентную позицию, согласно которой при требовании возмещения ущерба, причиненного незаконным администрированием, необходимо, прежде всего, признать незаконным правовой акт, действие или бездействие административного органа, причинившие ущерб лицу. После этого только лицо обязано предварительно обратиться в административный орган, причинивший ущерб, с иском о возме-

¹⁵⁸ См.: Постановление Кассационного суда РА от 26.12.2016 г. по административному делу № КС/1761/05/14, Ашот Мартиросян против Государственного комитета кадастра недвижимости при Правительстве РА.

нии убытков в результате незаконного администрирования. В случае полного или частичного отклонения иска о возмещении либо нерассмотрения заявления, может обжаловать административный акт, действие или бездействие в вышестоящем или судебном порядке¹⁵⁹. В другом решении Кассационный суд пришел к выводу, что право на возмещение ущерба, причиненного незаконным администрированием, реализуется в правовой системе РА в соответствии с Законом РА «Об основах администрирования и административном производстве». В частности, право на возмещение ущерба, причиненного незаконным администрированием, осуществляется в следующем порядке:

1) в первую очередь действие, бездействие или распорядительный акт государственных органов и органов местного самоуправления и должностных лиц, причинившие ущерб, должны быть признаны незаконными по заявлению заинтересованного лица (в административном или судебном порядке);

2) заинтересованное лицо должно обратиться в административный орган, совершивший противоправное действие или проявивший незаконное бездействие либо принявший незаконный административный акт, с иском о возмещении ущерба;

3) в случаях полного или частичного отклонения заявления о возмещении заинтересованное лицо может в административном порядке обжаловать административный акт об отклонении этого заявления или обратиться в административный суд по соответствующей форме иска, предусмотренной административно-процессуальным кодексом РА, в административный суд, с требованием обязать орган, совершивший противоправное действие или проявивший противоправное бездействие либо принявший незаконный административный акт,

¹⁵⁹ См.: Постановление Кассационного суда РА от 03.12.2010 г. по административному делу № КС/0277/05/09 Жора Саргсян против администрации Канакер-Зейтунского района Еревана.

принять административный акт о возмещении вреда;

4) при нерасмотрении заявления о возмещении ущерба, действует предусмотренный статьей 48 Закона РА «Об основах администрирования и административном производстве» институт юридической фикции (при наличии всех необходимых условий), в рамках которого заинтересованное лицо может добиться практической реализации своего права на возмещение убытков путем обращения в административный суд по соответствующей форме иска, предусмотренной частью 2 статьи 68 административно-процессуального кодекса РА¹⁶⁰.

В другом решении Кассационный суд РА сослался на условия возмещения ущерба, причиненного администрированием, отметив, что ответственность государства или муниципалитета возникает при одновременном наличии следующих условий:

1) осуществлялось неправомерное (а в случаях, предусмотренных законом, и правомерное) администрирование;

2) причинен ущерб;

3) между осуществленным администрированием и причиненным ущербом имеется причинно-следственная связь. Иными словами, в результате неправомерного администрирования условиями ответственности государства или муниципалитета являются **наличие вреда и его достижение (причинение) в результате неправомерного администрирования.**

Конституционный суд РА также сослался на толкование указанной нормы, в которой зафиксировано, что лицо приобретает право требовать в случае, если правовой акт, действия или бездействие административного органа, которым причинен вред, **признаны незаконными** в установленном порядке.

¹⁶⁰ См.: Постановление Кассационного суда РА от 30 ноября 2018 г. по административному делу № КС/0832/05/16, Аида Арутюнян против Службы принудительного исполнения судебных актов Министерства юстиции РА.

Конституционный Суд находит, что такое нормативное условие преследует правовую цель и направлено на создание благоприятных правовых условий (предпосылок) для реализации гарантированного Конституцией права на возмещение причиненного вреда (в административном или судебном порядке)¹⁶¹.

Данное Конституционным судом РА «право требования лицо приобретает в случае признания управления незаконным», а также применяемые Кассационным судом *«ответственность государства или муниципалитета возникает при одновременном наличии следующих условий»* и *«условиями ответственности государства или муниципалитета являются наличие ущерба и его достижение (причинение) в результате неправомерного администрирования»* формулировки, позволяют сделать вывод, что после признания администрирования, причинившего ущерб, неправомерным, лицо приобретает право требовать силой закона, чему противопоставляются обязанности государства или муниципалитета возместить причиненный ущерб, то есть правоотношения, направленные на возмещение причиненного ущерба, возникают между указанными субъектами¹⁶².

Тот факт, что право на получение возмещения ущерба, причиненного администрированием установлено как Гражданским кодексом РА, так и Законом РА «Об основах администрирования и административном производстве», вызывает некоторое иное толкование правовой природы института возмещения ущерба, причиненного администрированием. Существующие взгляды на этот вопрос в правовой литературе сильно отличаются друг от друга. Первая группа авторов расс-

¹⁶¹ См.: Постановление Конституционного суда РА № ПКС –1383 от 7 ноября 2017 года.

¹⁶² См.: Григорян А., Особенности сути правоотношения по возмещению ущерба, причиненного актом органа государственной власти. <https://paara.am/wp-content/uploads/2012/04/ARMAN-GRIGORYAN.pdf> (ссылка доступна с 30.05.2022 г.).

матривает возмещение ущерба, причиненного администрированием, как меру гражданско-правовой ответственности¹⁶³, а другая группа авторов считает, что обязанностью последней является возмещение ущерба, вытекающего из объективно-политических закономерностей, социально-нравственных идей и задач государства в целом и регулируется исключительно нормами публичного права.

Однако, на наш взгляд, возмещение ущерба, причиненного администрированием, является межотраслевым правовым институтом, который одновременно регулируется как нормами гражданского, так и административного права. На наш взгляд, для возмещения ущерба, причиненного административным органом, признание административного акта, принятого этим же органом, незаконным не превращает этот институт в чисто публично-правовой, просто порядок возмещения имущественного и неимущественного ущерба, причиненного такими органами, регулируется законом РА «Об основах администрирования и административном производстве».

Есть еще подобные нормы, предусмотренные Законом. В частности, пунктом 5 статьи 162.1 Кодекса (понятие нематериального ущерба и его возмещения) предусмотрено, что нематериальный ущерб, причиненный незаконным администрированием, подлежит возмещению в порядке, установленном Законом Республики Армения «Об основах администрирования и административном производстве». Иными словами, и в этом случае порядок возмещения морального ущерба регулируется нормами административного права, превращая этот институт в межведомственный, но сказанное не означает, что в результате этого вопрос гражданско-правовой ответственности отпадает.

Как мы уже отмечали, муниципалитет несет самостоятельную имущественную ответственность по своим обязательствам.

¹⁶³ См.: Григорян А., указанная статья.

вам. Помимо ответственности по своим обязательствам, закон также предусматривает ответственность муниципалитета по обязательствам других субъектов. Согласно пункту 5 статьи 9 закона РА «О государственных некоммерческих организациях»¹⁶⁴ муниципалитет имеет право создать муниципальные некоммерческие организации (муниципальные организации) в порядке, установленном настоящим законом. Муниципальные организации создаются главой муниципалитета от имени муниципалитета. Решение о создании муниципальной организации и устав организации утверждает муниципальный совет. На муниципальные организации распространяются требования настоящего закона, за исключением случаев, предусмотренных законом. А согласно статье 7 настоящего закона государственная организация отвечает по своим обязательствам принадлежащим ей имуществом. Государственная организация не несет ответственности по обязательствам учредителя. Поскольку указанные положения относятся также к правоотношениям с участием муниципальных организаций, следовательно, муниципалитет не несет ответственности по обязательствам учредителя. Что нельзя сказать относительно созданных муниципалитетом организаций. Так, согласно статье 6 закона РА «О государственных некоммерческих организациях» по обязательствам организации ответственность несет муниципалитет. Фактическая ответственность муниципалитета по обязательствам учрежденных ею организаций обусловлена тем, что организациям в настоящее время не присвоен статус юридического лица, а их имущественной основой является не право собственности, а ограниченные вещные права (право оперативного управления и право полного управления). Согласно статье 4 вышеупомянутого закона собственность государственной организации формируется из имущества, передаваемого ей на праве собственности учредителем при учреждении

¹⁶⁴ ОВРА от 2001.12.03/37 (169) ст. 908.

организации, а также произведенного и приобретенного впоследствии государственной организацией в течение ее деятельности. В связи с данным вопросом в правовой литературе существует мнение, что как муниципалитет, так и учрежденная ею организация должны рассматриваться как юридическое лицо публичного права, которое должно иметь право собственности на свое имущество и нести самостоятельную имущественную ответственность, а учредитель, в данном случае муниципалитет, должен нести субсидиарную ответственность по обязательствам организации, что также было обосновано в ходе судебной практики ЕСПЧ¹⁶⁵. Однако мы считаем, что учреждение, учрежденное сообществом, которое считается юридическим лицом публичного права, в свою очередь, не может рассматриваться как юридическое лицо публичного права и тем самым настолько расширять круг юридических лиц публичного права, но из анализа целей основания муниципальных организаций и поставленных перед ними задач вытекает, что они не могут быть самостоятельными субъектами гражданского права и нести самостоятельную имущественную ответственность.

Обобщая вышеизложенное, можно констатировать, что, являясь самостоятельным субъектом гражданского права, муниципалитет наделен гражданской правосубъектностью, которую реализует посредством органов местного управления, их должностных лиц, граждан, юридических лиц, разных муниципальных организаций и учреждений. Необходимую материальную основу для существования и деятельности муниципалитета как субъекта гражданского права обеспечивает муниципальная собственность, которая имеет ряд особенностей, отличающих ее от других форм

¹⁶⁵ См.: **Амирханян С.**, Гражданско-правовая ответственность юридических лиц публичного права. http://www.ysu.am/files/04S_Amirkhanyan.pdf (сайт доступен с 24.05.2022 года).

собственности. Участвуя в различных обязательственных правоотношениях, муниципалитет может выступать в одном случае должником, а в другом - кредитором. Вопрос гражданско-правовой ответственности тесно связан с обязательственными правоотношениями. Принимая во внимание особенности муниципалитета как субъекта гражданского права, мы считаем, что, в частности, вопрос о гражданско-правовой ответственности муниципалитета имеет научное и практическое значение, а выводы, сделанные в профессиональном измерении, а также поднятые проблемы во время практики, должны быть удостоены внимания соответствующих органов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ, ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИНЫХ ДОКУМЕНТОВ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Конституция РА 1995 года, принята на референдуме 05 июля 1995 года
2. Конституция РА с изменениями, принята на референдуме 27 ноября 2005 года, ОВРА 2005.12.05/ Специальный выпуск Ст. 1426
3. Конституция РА 1995 года с изменениями, принята на референдуме 06 декабря 2015 года, ОВРА 2015.12.21/ Специальный выпуск Ст. 1118
4. Европейская хартия местного самоуправления, принята 15 октября 1985 года, для РА вступила в силу 01 мая 2002 года, ОВМИДРА 2012.12.28/14(22)
5. Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местных органов власти, принят 16 ноября 2009 года, для РА вступил в силу с 01 сентября 2013 года, ОВМИДРА 2013.07.17/16(24)
6. Конституционный закон РА «О партиях» от 16 декабря 2016 года, ОВРА 2016.12.30/95(1275).1 Ст.1228.7
7. Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения» от 25 мая 2016 года, ОВРА 2016.05.30/42(1222) Ст. 456
8. Конституционный закон РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения»» от 18 июня 2020 года, Единый сайт 2020.07.01-2020.07.12 Дата официального опубликования 01.07.20
9. Конституционный закон РА «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РА «Избирательный кодекс Республики Армения»» от 7 мая 2021 года, Единый сайт

2021.05.17-2021.05.30

10. Закон РА «О бюджетной системе» от 24 июня 1997 года, ОВРА от 1997.08.11/18

11. Закон РА «Об основах администрирования и административном производстве» от 18 февраля 2004 года, ОВРА 2004.03.31/18(317) Ст. 413

12. Закон РА «О местном самоуправлении» от 07 мая 2002 года, ОВРА 2002.06.21/21(196) Ст. 473

13. Закон РА «О местном самоуправлении в городе Ереван» от 26 декабря 2008 года, ОВРА 2009.01.16/3(669) Ст. 42

14. Закон РА «О местном референдуме» от 13 июня 2018 года, ОВРА 2018.07.04/52(1410) Ст.781

15. Закон РА «О местном референдуме» от 06 февраля 2002 года, ОВРА 2002.04.01/11(186) Ст.174

16. Закон РА «О межмуниципальных объединениях» от 07марта 2018 года, ОВРА 2018.03.21/20(1378) Ст.312

17. Закон РА «Об отходах» от 24 ноября 2004 года, ОВРА 2004.12.28/72(371) Ст.1480

18. Закон РА «О государственной статистике» от 04 апреля 2000 года ОВРА 2000.04.28/8(106)

19. Закон РА «О градостроительстве» от 05 мая 1998 года, ОВРА 1998.05.30/11(44)

20. Закон РА «О нормативных правовых актах» от 21 марта 2018 года, ОВРА 2018.03.28/23(1381) Ст. 373

21. Закон РА «О выборах органов местного самоуправления» от 14 мая 1996 года, ВНСРА 1996/11

22. Избирательный кодекс РА от 05 февраля 1999 года, ОВРА 1999.02.18/2(68)

23. Избирательный кодекс РА от 26 мая 2011 года, ОВРА 2011.06.16/36(839) Ст.852

24. Закон РА «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА» от 22 декабря 2006 года, ОВРА 2007.01.17/4(528) Ст.29

25. Закон РА «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА» от 26 декабря 2008 года, ОВРА 2009.01.16/3(669) Ст.43

26. Закон РА «Об аудиовизуальных средствах массовой информации» от 16 июля 2020 года, Единый сайт 2020.07.27-2020.08.09 Дата официального опубликования 06.08.2020

27. Закон РА «О местном самоуправлении» от 30 июня 1996 года, ВНСРА1996/13-14

28. Закон РА «О беженцах» от 3 марта 1999 года, ОВРА 1999.04.01/8(74)

29. Закон РА «О гражданстве» от 6 ноября 1995 года, ВНСРА 1995/8

30. Закон РА «О муниципальных управленческих учреждениях» от 23 октября 2001 года, ОВРА от 2001.12.03/37(169) ст. 907.

31. Закон РА «О закупках» от 16 декабря 2016 года, ОВРА от 2017.01.25/5(1280) ст. 57.

32. Закон РА «О государственных некоммерческих организациях» от 23 октября 2001 года ОВРА от 2001.12.03/37 (169) Ст. 908

33. Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ

34. Федеральный закон РФ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 года N 44-ФЗ

35. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 года N 131-ФЗ

36. Постановление Правительства Республики Армения от 4 мая 2017 года «Об утверждении порядка организации процесса закупок и признании утратившим силу постановления Правительства Республики Армения № 168-Н от 10 февраля 2011 года» N 526, ОВРА от 2017.05.22/31(1306) ст. 487.

37. Постановление Центральной избирательной комиссии от 11 января 2017 года «Об установлении порядка проведения жеребьевок для определения избранного кандидата среди двух и более кандидатов, получивших равное наибольшее число проголосованных за них бюллетеней» N 8-Н ВВРА 2017.02.01/4(573) Ст.37

СУДЕБНЫЕ АКТЫ

38. Постановление Конституционного Суда РА от 17 декабря 2019 года ПКС-1497

39. Постановление Конституционного Суда РА от 26 декабря 2017 года ПКС-1396

40. Постановление Конституционного суда РА от 7 ноября 2017 года ПКС –1383

41. Постановление Конституционного Суда РА от 28 апреля 2017 года ПКС-1364

42. Постановление Конституционного Суда РА от 7 марта 2017 года ПКС-1356

43. Постановление Конституционного Суда РА от 25 января 2013 года ПКС-1072

44. Постановление Конституционного Суда РА от 14 марта 2013 года ПКС-1077

45. Постановление Конституционного Суда РА от 5 марта 2013 года ПКС-1076

46. Постановление Конституционного Суда РА от 31 мая 2012 года ПКС-1028

47. Постановление Конституционного Суда РА от 5 мая 2012 года ПКС-1027

48. Постановление Конституционного Суда РА от 8 мая 2009 года ПКС-803

49. Постановление Конституционного Суда РА от 11 фев-

раля 2008 года ПКС-734

50. Постановление Конституционного Суда РА от 21 декабря 2007 года ПКС-722

51. Постановление Конституционного Суда РА от 18 декабря 2007 года ПКС-721

52. Постановление Конституционного Суда РА от 7 ноября 2006 года ПКС-664

53. Постановление Конституционного Суда РА от 24 сентября 2004 года ПКС-512

54. Постановления Конституционного Суда РА от 24 марта 2003 года ПКС-408

55. Постановление Конституционного Суда РА от 18 июля 2003 года ПКС-438

56. Постановление Конституционного Суда РА от 7 июля 2003 года ПКС-436

57. Постановление Конституционного Суда РА от 1 октября 2002 года ПКС-389

58. Постановление Конституционного Суда РА от 16 октября 1999 года ПКС-179

59. Постановление Кассационного суда РА от 30 ноября 2018 г. по административному делу N KC/0832/05/16, Аида Арутюнян против Службы принудительного исполнения судебных актов Министерства юстиции РА

60. Решение Кассационного суда РА., принятое по гражданскому делу NKC/0325/05/19 от 22.10.2021 г.

61. Постановление Кассационного суда РА от 26.12.2016 г. по административному делу N KC/1761/05/14, Ашот Мартиросян против Государственного комитета кадастра недвижимости при Правительстве РА

62. Постановление Кассационного суда РА от 03.12.2010 г. по административному делу N KC/0277/05/09 Жора Саргсян против администрации Канакер-Зейтунского района Еревана

63. Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey, no. 19920/13, ECHR

2016

64. Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece [GC], no. 42202/07, ECHR 2012

65. Paksas v. Lithuania [GC], no. 34932/04, ECHR 2011 (extracts)

66. Grosaru v. Romania, no. 78039/01, ECHR 2010

67. Yumak and Sadak v. Turkey [GC], no. 10226/03, ECHR 2008

68. Kovach v. Ukraine, no. 39424/02, ECHR 2008

69. Georgian Labour Party v. Georgia, no. 9103/04, ECHR 2008

70. Ždanoka v. Latvia [GC], no. 58278/00, ECHR 2006-IV

71. Campagnano v. Italy, no. 77955/01, ECHR 2006-IV

72. Sukhovetsky v. Ukraine, no. 13716/02, ECHR 2006-VI

73. Aziz v. Cyprus, no. 69949/01, ECHR 2004-V

74. Boškosi v. the former Yugoslav Republic of Macedonia (dec.), no. 11676/04, ECHR 2004-VI

75. Vito Sante Santoro v. Italy, no. 36681/97, ECHR 2004-VI

76. Vito Sante Santoro v. Italy (dec.), no. 36681/97, ECHR 2003-I (extracts)

77. Melnychenko v. Ukraine, no. 17707/02, ECHR 2004-X

78. Labita v. Italy [GC], no. 26772/95, ECHR 2000-IV

79. Cherepkov v. Russia (dec.), no. 51501/99, ECHR 2000-I

80. Salleras Llinares v. Spain (dec.), no. 52226/99, ECHR 2000-XI

81. Anchugov and Gladkov v. Russia, nos. 11157/04 and 15162/05, 4 July 2013

82. Tănase v. Moldova [GC], no. 7/08, ECHR 2010

ИНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

83. Итоговый отчет наблюдательной миссии БДИПЧ/ОБСЕ «Внеочередные выборы в Национальное Собрание Республики Армения 20 июня 2021 года»

84. Концепция конституционной реформы РА 2014 года, разработанная Специализированной комиссией по конституционной реформе при Президенте РА

85. Концепция укрупнения муниципалитетов и формирования межмуниципальных объединений, Правительство РА, приложение к протоколу постановления N 44 заседания от 10 ноября 2011 года

86. Концепция поправок в Гражданский кодекс РА

87. Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», разработанный Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств (Приложение к постановлению МПА СНГ от 27.11.2015 г. № 43-11)

88. Модельный закон «О статусе выборного лица местного самоуправления», принятого на 17-ом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ (постановление от 19 апреля 2001 года N 17-8)

89. Новая редакция Модельного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятого Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ (приложение к постановлению МПА СНГ от 27 ноября 2015 года N 43-11)

90. Обоснование о необходимости принятия пакета проектов Конституционных законов «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс Республики Армения» и «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон «О партиях»», законов «О внесении изменений и дополнений в закон «О местном самоуправлении» и «О внесении изменений

и дополнения в закон «О местном самоуправлении в городе Ереване»

91. Приложение к постановлению МПА СНГ от 27.11.2015 г. N 43-11

92. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Report On Electoral Law And Electoral Administration In Europe, Strasbourg, 12 June 2006 // CDL-AD(2006)018

93. Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues Adopted by the Council for Democratic Elections at its 17th meeting (Venice, 8-9 June 2006) and the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9-10 June 2006) on the basis of a contribution by Mr. Michael KRENNERICH (Expert, Germany)

ЛИТЕРАТУРА

1. **Авакьян С.А.** Конституция России: природа, эволюция, современность. - "Сашко", 2000

2. **Авакьян С.А.** Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие: в 2 т./ С. А. Авакьян. - 5-е изд., перераб. и доп. — М., Норма, ИНФРА-М, 2014

3. **Авакян Р.О.** Памятники армянского права. - Ер.: "ЕФ МНЮИ-XXI ВЕК", 2000

4. **Айвазян Н.А., Оганян М.С.,** Проблемы организации свободных выборов и референдума в Республике Армения / Н.А. Айвазян, М.С. Оганян - Ер., изд. ЕГУ, 2010 (на армянском языке)

5. **Акопян Г.** Национальное Собрание как представительный демократический институт // Демократия участия, гражданские инициативы и ответственность, международная конференция. Ереван, 2004 (на армянском языке)

6. **Акопян Г.Г.** Парламент и парламентаризм в Республике Армения.—Ер.□ Тигран Мец, 2007 (на армянском языке)

7. **Акопян Л.А., Варагян Л.А., Асатрян А.М.** Политико-правовое значение изменений конституционного закона Республики Армения «Избирательный кодекс Республики Армения» / Л.А. Акопян, Л.А. Варагян, А.М. Асатрян.- Ер.: Изд. «Айрапет», 2021 (на армянском и русском языках)

8. **Акопян Л.А.** Система органов местного самоуправления в Республике Армения // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02, Ереван, 2006

9. **Акопян Н.Г.** Становление и развитие местного самоуправления в Республике Армения. Ереван, "Воскан Ереванци", 2001 (на армянском языке)

10. Актуальные проблемы избирательного законодательства Республики Армения и перспективы развития / Шатирян Э., Манасян А., Оганесян А.: Под ред. В.Д. Аветисяна - Ереван: МПА государств-участников СНГ, Изд. Зангак, 2013

11. **Алексеев С.С.** Общая теория права: учеб. - 2 изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009

12. **Амирханян С.** Гражданско-правовая ответственность юридических лиц публичного права. http://www.yసు.am/files/04S_Amirkhanyan.pdf (на армянском языке)

13. **Андреев В.К.** О праве частной собственности в России (критический очерк). – М, Волтерс Клувер, 2007

14. **Арутюнян Г.** Вступительное слово Председателя Конституционного Суда РА на XI Ереванской международной конференции // Международный альманах. Конституционное правосудие в новом тысячелетии. Ереван, «Нжар», 2006 (на армянском языке)

15. **Арутюнян Г.Г., Саргсян Г.Л., Геворгян Р.А.** Конституционализм: проблемы диагностики, мониторинга и управления. Ереван, изд. «Зангак», 2017 (на армянском языке)

16. **Бадалян С.С.** Проблемы законодательной инициативы

в Республике Армения // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.12 – «Публичное право», Ереван, 2014 (на армянском языке)

17. **Балякина Т.М.** Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Дисс. д-ра юрид. наук, Саратов, 2007

18. **Барабашев Г.В.** Местное самоуправление. М., Изд-во МГУ, 1996

19. **Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф.** Непосредственная демократия в СССР – М., 1984

20. Институт референдума в освободившихся странах Южной Азии: (на прим.: Бангладеша, Пакистана и Шри-Ланки) //Избирательное право и выборы: Сборник статей. М.: Инс-т гос-ва и права АН СССР, 1990

21. **Барсегян К.Т.** Гражданское право Республики Армения. Часть первая, 4 изд., ЕГУ, Ереван, 2014 (на армянском языке)

22. **Бекмезян Г.О.** Внедоговорные обязательства, Ереван, ЕГУ, 2009 (на армянском языке)

23. **Братусь С.Н.** Субъекты гражданского права, М., 1950

24. **Вагаршян А.** Конституционное развитие избирательного права в Армении (лекция)/ А. Вагаршян, ЕГУ, Кафедра теории и истории государства и права, Ереван, Изд. Ерев. универ., 2000 (на армянском языке)

25. **Ванделли Л.,** Основная ячейка любой демократии //Российский журнал. Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4. 2001. N 1

26. **Венедиктов А.О.** О субъектах социалистических правоотношений // Советское государство и право. 1995, N 6

27. Выборы органов местного самоуправления: вопросы и ответы. Союз муниципалитетов Армении, Ереван, 2005 (на армянском языке)

28. **Гамбарян А.С., Даллакян Л.Г.** Коллизионные нормы и их конкуренция: монография. – М.: Юрлит-Информ, 2019
29. **Гарнер Д.** Великобритания: центральное и местное управление. Под ред. Г.В. Барабашева. М., ПРОГРЕСС, 1984
30. **Глинка В.И.** Проблемы определения гражданской правосубъектности муниципальных образований.
<https://pravoforyou.ru/statiy/88-pravosubektnisty.html>
31. **Горлачев Р.Ю.** Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук, М., 2003
32. Гражданское право: Часть первая: Учебник для вузов / Под ред. В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.И. Иванова, Изд. Юнити Дана, М., 2012
33. Гражданское право: учебник, в 3 т., Т. 1.-7-е изд., перераб. и доп., под ред. Ю.К. Толстого, М., Проспект, 2013
34. **Григорян А.** Особенности сути правоотношения по возмещению ущерба, причиненного актом органа государственной власти.
<https://paara.am/wp-content/uploads/2012/04/ARMAN-GRIGORYAN.pdf> (на армянском языке)
35. **Грицай Н.В.** Юридические лица публичного права: Проблемы определения правового статуса, Вестник Самарской гуманитарной академии, Серия «Право», 2016, N 1-2 (18)
36. **Гришин Н.В.** Государственная электоральная политика: предметная область нового научного направления // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2014, N 3 (40)
37. **Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М.** Институты и власть во Франции. Институционные формы государственно-монополистического капитализма / Перевод с французского В.Н. Даниленко; под ред., с послесл. Крутогорова М.А. 9 М.: Прогресс, 1977
38. **Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.** Местные органы зарубежных стран: правовые аспекты. М., СПАРК, 2001

39. **Егян Р.Г.** Избирательная система Республики Армения: учебное пособие/ Р.Г. Егян, ЕГУ – Ереван, Изд. Ер.гос. универ., 2000 (на армянском языке)
40. **Енгибарян Р.В.** Сравнительное конституционное право, учеб. пособие М., 2005
41. **Есян А.С.** Проблемы правового разрешения избирательных споров в Республике Армения // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – «Публичное право», Ереван, 2015 (на армянском языке)
42. **Загурская Л.А.** Гражданская законодательная инициатива осуществления населением государственной власти // SCIENTETIME 2014. N 8
43. **Затонский В.А.** О некоторых институтах непосредственной демократии в контексте повышения эффективности муниципальной правовой политики и укрепления российской государственности // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2017. N 2 (29)
44. **Зинченко С., Корх С.** Вопросы собственности: законодательство и практика, Хозяйство и право. - М., 2000, N 6
45. **Иванцова Г.А.** Теоретико-правовые проблемы местного самоуправления // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юрид. наук.: 12.00.01 Уфа, 2000
46. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. А.В. Иванченко. М., Изд-во НОРМА, 1999
47. **Камышанский А.В.** Гражданско-правовое регулирование возникновения и осуществления права муниципальной собственности // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Краснодар, 2009
48. **Канаев Ю.Н.** Муниципальные образования как субъекты гражданского права: монография. - М.: Юстицинформ, 2020
49. **Кареев Н. И.** Общий ход всемирной истории. Очерки

главнейших исторических эпох. - Греко-римский мир

50. **Комарова В.В.** Формы непосредственной демократии в России. М.: Ось-89, 1998

51. **Комарова В.В.** Формы непосредственной демократии. Директ-Медиа, 2014

52. Комментарии к Конституции РА // Под редакцией Г. Арутюняна, А. Вагаршяна. - С.: «Право», 2010 (на армянском языке)

53. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Под ред. Б.А. Страшуна. М., Изд-во БЕК, 1996

54. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010

55. **Коток В.Ф.** О развитии форм сочетания народного представительства с непосредственной демократией в СССР // Советское государство и право, 1960, N 12

56. **Крылов Б.С.** США: федерализм, штаты и местное управление. Академия наук СССР. Институт государства и права. М., 1968

57. **Кун А.П.** Противоправность и вина в обязательствах по возмещению вреда, причиненного гражданину актами власти, Правоведение, 1984, N 3

58. **Курячая М.М.** Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации. Монография/ - М.: Изд-во МГУ, 2006

59. **Лесков Ю.Г.** К вопросу о реформировании института юридического лица: публично-правовой аспект, "Административное и муниципальное право" в рубрике "Проблемы административных и муниципальных правоотношений." N 2, 2012

60. **Мамичев В.П.** Референдум в законодательстве зарубежных стран и России (историко-правовое исследование): Дис.... канд.юр.наук. - Ставрополь, 2000

61. **Манасян А.А.** Конституционная стабильность как важ-

нейшая предпосылка стабильной демократии / А.А. Манасян, Ереван, изд. «Айрапет», 2019 (на армянском языке)

62. **Марандян Р.Р.** Референдум как форма народовластия в Республике Армения. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.12 – «Публичное право», Ереван, 2017 (на армянском языке)

63. **Марченко М.Н.** Референдум как форма непосредственной демократии// Вестник Московского государственного университета. Серия 11, Право. 1991, N 6

64. **Михалева Н.А.** Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., ЮРИСТЪ, 1998

65. **Михеева Т.Н.** Новеллы в правовом регулировании местного самоуправления /Правовые аспекты развития и функционирования системы местного самоуправления в Ленинградской области: Сборник статей и справочных материалов / И.И. Макаров, А.А. Романцов; под общей ред. К.Н. Патраева, М.Е. Лебединского. – СПб.: Вести, 2014

66. Муниципальное право Российской Федерации. Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2000

67. Муниципальное право. Под ред. А.М. Никитина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2000. с. 9; Емельянов Н.А. Муниципальные системы зарубежных стран. М.-Тула. ГРИФ, 1998

68. **Мурашин А.Г.** Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. Киев: Наука, 1989

69. **Мурашин А.Г.** Непосредственная демократия в социалистическом обществе: функции и механизм действия. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Киев, 1985

70. **Нудненко Л.А.** Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. М.: Прогресс, 2004

71. **Овчинников И.И.** Местное самоуправление в системе

народовластия, М., 1999

72. Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. - Кишинев: Cudrag, 2016

73. **Побережная И.А.** Правовой статус главы муниципального образования (Комментарии отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), Юстиция: Практический журнал, М., 2006, N 2

74. Правовые позиции Конституционного Суда РА в области защиты прав человека. Публикация по решению Конституционного Суда РА. Материалы подготовили к печати Ф. Тохян, Л. Акопян, А. Нерсисян. Ереван, НЖАР, 2006 (на армянском языке)

75. Применение международных избирательных стандартов // Справочник Совета Европы для организаций гражданского общества, Издательство Совета Европы, Страсбург, 2016 (на армянском языке)

76. Проблемы теории государства и права // Под ред. М.Н. Марченко. - М.: «ПРОСПЕКТ», 1999

77. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под ред. А.В. Иванченко. М., Фонд «Либеральная миссия», 2003

78. **Руденко В.Н.** Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. - Екатеринбург: УрО РАН, 2001, Вып. 2.

79. **Руденко В.Н.** Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук : 12.00.02 / Ур. гос. юрид. акад. - Екатеринбург, 2003

80. **Руденко В.Н.** Прямая демократия. Модели правления,

конституционно-правовые институты. - Екатеринбург, УрО РАН, 2003

81. **Рукавишникова И.В.** Гражданская инициатива как инструмент гражданского общества// Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. N 3 (46)

82. **Руссо Ж.Ж.** Об общественном договоре, или Принципы политического Права. Книга 2. Глава 1

83. **Саакян Н.** Правовая характеристика контракта, заключенного в целях обеспечения государственных нужд, Судебная власть, N11-12/233-234, 2018 (на армянском языке)

84. **Савинова С.Ю.** Особенности гражданско-правовой ответственности муниципальных образований, Современные инновации N5(33) 2019

85. **Сафаров Р.А.** Развитие непосредственной демократии в СССР // Вопросы политической организации Советского общества в период развернутого строительства коммунизма - М, 1962

86. **Сафарян Г.** Проблемы правотворческой деятельности и законодательного развития в Республике Армения (историко-теоретический анализ). Ер., АРТ, 2004 (на армянском языке)

87. **Семенова М.С.** Правовая реформа территориальной организации и форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления на современном этапе. // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, М., 2004

88. **Синцов Г.В.** Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Диссертация на соискание ученой степени канд. юр. наук, Пенза, 2003

89. **Слепнев Е.Л.** Право собственности муниципальных образований: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2000

90. Советское гражданское право: Учебник. В 2-х томах. Т. 1, Под ред. О.А. Красавчикова, 3-е изд., М., Высшая школа, 1985

91. **Старостина И.А.** Всенародные обсуждения правовые 50; Возможности и практика//Вестник Московского государственного университета. Серия 11, Право. 1998 N 1

92. **Степанов И.М.** Формы непосредственной демократии// Политическая организация Советского общества. Изд. «Наука», М., 1967

93. **Суворов В.Н.** Формы непосредственной демократии в развитии социалистическом обществе // Конституция СССР и вопросы теории советского государственного права (Сборник научных статей) – М., 1981

94. **Суханов Е.А.** Российское гражданское право: Учебник. В 2 томах, Т. I. - 2-е изд., стереотип., Статут, М., 2011

95. **Тавадян А.А.** Юридическое лицо публичного права. Решение проблем или новые проблемы? Государство и Закон N 1 (89) 2021 (на армянском языке)

96. **Тадевосян Д.С.** Правовой статус избирательных комиссий в переходных государствах (правовой сравнительный анализ) // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности «Публичное право», Ереван, 2009 (на армянском языке)

97. **Тарасова А.Е.** Правосубъектность граждан, Особенности правосубъектности несовершеннолетних, их проявления в гражданских правоотношениях, Wolters Kluwer, М., 2008

98. **Тихомиров Ю.А.** Теория компетенции, М., 2001

99. **Товмасян Г.В.** Вопросы реализации избирательного права граждан Республики Армения // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юр. наук, Ереван, ЕГУ, Изд. Ерев. универ., 2000 (на армянском языке)

100. **Торосян С.Л.** Проблемы становления и развития избирательной системы в Республике Армения // Диссертация на

соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – «Публичное право», Ереван, 2012 (на армянском языке)

101. **Тосунян Г., Викулин А.** Исключительная правоспособность банка, Хозяйство и право, М., Изд. Дрофа, 2009

102. **Тохян Ф.** Конституционный контроль за общенациональными выборами в Республике Армения (проблемы теории и практики) // Альманах XI Ереванская международная конференция «Роль конституционных судов в обеспечении демократических выборов», 2006 (на армянском языке)

103. **Тохян Ф. П.** Проблемы судебной защиты избирательного права в РА // Вестник Конституционного Суда, 1(38) 2006 (на армянском языке)

104. **Тохян Ф.П.** Правовые позиции Конституционного Суда РА по делам об установлении конституционности избирательного законодательства и их правовые последствия // Вестник Конституционного Суда, 4(33) 2004 (на армянском языке)

105. **Тохян Ф.П.,** Конституционный порядок президентских выборов в современном мире: сравнительно-правовое исследование.- Ер.: Мхитар Гош, 1998 (на армянском языке)

106. **Тохян Ф.П.** Правовые позиции КС РА по делам об оспаривании результатов выборов и их правовые последствия // Вестник Конституционного Суда 1 (26) 2003 (на армянском языке)

107. **Тохян Ф.П.** Проблемы конституционно-правового регулирования парламентских выборов в молодых демократиях (на основе законодательства РА) / Ф. Тохян; Российско-Армянский Университет; Ред. Арутюнян А.Ш – Ереван, РАУ, 2004 (на армянском языке)

108. **Трайнин И.П.** О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах (референдум и законодательная инициатива)// Советское государство 1937, N 1-2

109. **Фоменко Т.О.** Понятие и виды земельных участков

муниципальной собственности: теоретический аспект, NovaUm.Ru. 2020. N 26

110. **Хабриева Т.Я.** Конституционные основы, тенденции и проблемы развития российского законодательства: 20-летний опыт современное состояние // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. N 4

111. **Хевсаков В.В.** Субъекты непосредственной демократии в Российской Федерации // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, М., 2007

112. **Хессе К.** Основы конституционного права ФРГ / Перевод с немецкого; под ред. Сидорова Н.А.; пер. Сидорова Е.А. — М.: Юрид. лит., 1981

113. **Холлинс Г., Плоккер К.** На пути к демократической децентрализации. Перестройка региональных и местных органов власти в Новой Европе. Брюссель; 1995

114. **Чеботарев Г.Н.** Муниципальное право РФ: Учебно-методический комплекс. Тюмень, Изд-во ТГУ, 2001

115. **Чирикин Е. О.** О понятии и классификации юридических лиц публичного права, Журнал российского права, 2010, N 6

116. **Чиркин В.Е.** Конституционное право зарубежных стран: учебник / 9-ое изд., перераб. и доп., М.: Норма: Инфра-М, 2019

117. **Чиркин В.Е.** Публичное управление на местах: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта / Правовые аспекты развития и функционирования системы местного самоуправления в Ленинградской области: Сборник статей и справочных материалов / И.И. Макаров, А.А. Романцов; под общей ред. К.Н. Патраева, М.Е. Лебединского. — СПб.: Вести, 2014

118. **Чиркин В.Е.** Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. N 8. с. 15.

119. **Шаломенцева Е.Г.** Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью, Конституционное и муниципальное право. 2019. N 10

120. **Шахназаров Г.Х.** Социалистическая демократия. Некоторые вопросы теории / 2-е изд., доп. - М.: Политиздат, 1974
121. **Шомникова Д.В.** Непосредственная демократия в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в ее реализации // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, М., 2001
122. **Hartlyn J.** Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America / J. Hartlyn, J. McCoy, T. Mustillo // *Comparative Political Studies*. – January, 2008. –Vol. 41, p. 73–98.
123. **Lopez-Pintor R.** Electoral Bodies as Institutions of Governance / R. Lopez-Pintor. – NewYork : United Nations Development Programme Publ., 2000
124. **Mozaffar Sh. Schedler A.** The Comparative Study of Electoral Governance / Sh. Mozaffar, A. Schedler// *International Political Science Review*. – 2002. – Vol. 23, no. 1, p. 5–27.
125. **Robert A. Pastor** The role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research, 6 *Journal of Democratization* 4 (1999).
126. **Tomas E. Cronin** Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Twentieth Century Fund Book. Harvard University Press. Republished edition, 1999

Сдано в набор 10.07.2022.
Подписано в печать 27.09.2022.
Формат 60x84¹/₁₆. Бумага офсетная.
Объем 16 п.л. Тираж 100 экз.

ISBN 978-9939-887-27-2



