

**Фомин Алексей Александрович**,  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры государственно-  
правовых дисциплин, Северо-Западный  
филиал Российского государственного  
университета правосудия имени  
В. М. Лебедева (г. Санкт-Петербург),  
197046, г. Санкт-Петербург, Александровский  
парк, д. 5; профессор кафедры  
конституционного и административного  
права, Санкт-Петербургский  
государственный экономический  
университет, 191023, г. Санкт-Петербург,  
наб. канала Грибоедова, д. 30-32, литер А,  
email: fominpenza@mail.ru

**Fomin, Aleksey A.**,  
Doctor of Law, Professor,  
Professor at the Department of State  
and Legal Disciplines of North-West Branch  
of Russian State University of Justice  
named after V. M. Lebedev  
(the city of Saint-Petersburg),  
5 Alexandrovsky Park, St. Petersburg, 197046;  
Professor at the Department of Constitutional  
and Administrative Law of Saint-Petersburg  
State University of Economics,  
30-32 Griboedov Canal Emb.,  
St. Petersburg, 191023,  
Russian Federation,  
email: fominpenza@mail.ru

## **УЧРЕДИТЕЛЬНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ПОДХОД**



## **THE CONSTITUENT LEGAL PROCESS IN LOCAL GOVERNMENT BODIES IN RUSSIA: GENERAL THEORETICAL APPROACH**

**АННОТАЦИЯ.** Статья посвящена исследованию сущности, особенностей, стадий учредительного юридического процесса на примере организации и деятельности органов местного самоуправления в контексте принципа единства системы публичной власти. С общетеоретических позиций обосновывается прикладное значение для правообразования и правоприменения дальнейшего исследования в рамках теории юридического процесса учредительной деятельности, учредительных процедур, учредительных правовых актов, учредительного процесса.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** юридический процесс, учредительная юридическая деятельность, учредительные правовые акты

### **ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ:**

**Фомин, А. А.** Учредительный юридический процесс в органах местного самоуправления России: общетеоретический подход / А. А. Фомин. – Текст : непосредственный // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2025. – Т. 12, № 4. – С. 63–68. – DOI: 10.18522/2313-6138-2025-12-4-7

**ABSTRACT.** This article examines the essence, characteristics, and stages of the constituent legal process using the organization and activities of local government bodies as an example, within the context of the principle of unity in the public authority system. From a general theoretical perspective, it substantiates the practical implications for lawmaking and law enforcement of further research within the framework of the theory of the legal process of constituent activity, constituent procedures, constituent legal acts, and the constituent process.

**KEYWORDS:** legal process, constituent legal activity, constituent legal acts

### **FOR CITATION:**

**Fomin, A. A.** (2025) *The Constituent Legal Process in Local Government Bodies in Russia: General Theoretical Approach*. *Bulletin of the Law Faculty, SFEDU*. 12(4): 63–68 [in Russ.]. DOI: 10.18522/2313-6138-2025-12-4-7

Обращаясь к вынесенной в заголовок теме настоящей статьи, представляется целесообразным прежде всего в кратком изложении охарактеризовать сам юридический процесс в его разновидностях, одной из которых выступает процесс учредительный, в частности в органах местного самоуправления.

В ряду наиболее значимых трудов о юридическом процессе и его разновидностях главенствующее место занимает фундаментальная монография «Теория юридического процесса» под общей редакцией профессора В. М. Горшенева. В этой книге юридический процесс определяется как комплексная система правовых форм деятельности уполномоченных субъектов по разрешению юридических дел процедурно-процессуальными нормами, закрепляемая в соответствующих правовых актах (официальных документах) [7, с. 8–14].

И такой подход к определению юридического процесса сохраняется, хотя и с определенными дополнениями, уточнениями и т. д., в авторском взгляде того или иного ученого и в наши дни. К примеру, в коллективной монографии о процессуально-правовом регулировании общественных отношений отмечается, что сущность юридического процесса заключается в системной, комплексной и стадийной процессуальной деятельности управомоченных субъектов, направленной на рассмотрение и разрешение юридических дел (правовых споров) для достижения поставленных целей [1, с. 153].

В контексте настоящей работы научный интерес представляет и проблема видовой классификации современного юридического процесса, истоки которой коренятся в трудах правоведов еще времен советского периода. Так, В. М. Горшенев в статье о разновидностях юридического процесса отмечал наличие учредительного, правотворческого и правоприменительного процессов [3]. Аналогичный подход наличествует и в уже упомянутой монографии о теории юридического процесса, где также фигурирует учредительный процесс как разновидность юридического процесса наряду с другими его видами [7, с. 65–76].

В современной юридической литературе выделяются в качестве устоявшихся и общепринятых (что находит отражение в учебниках по теории государства и права) следующие виды юридического процесса: учредительный, пра-

вотворческий, правоприменительный, контрольный, надзорный [6, с. 389].

Однако заметим, что если другие виды юридического процесса, как юрисдикционного свойства, так и другие (иные) позитивного характера (например, законодательный, бюджетный, избирательный процессы), получили достаточное научное освоение, то об учредительном процессе этого не скажешь. Учредительный юридический процесс практически, за редким исключением, остается малоизученным, в том числе и в общей теории права. Тогда как его роль и значение, полагаем, весьма существенны в правообразовании, правоприменении, для других видов юридической деятельности, для государственного устройства и т. д. в силу сущностно-содержательных характеристик учредительного юридического процесса.

О сущности и содержании учредительного процесса дискуссию в юридической науке открыл В. М. Горшенев в упоминавшейся выше работе о разновидностях юридического процесса. По его мнению, учредительный процесс – это специфическая деятельность уполномоченных органов по реализации норм материального права в целях формирования, ликвидации или преобразования органов государства, должностных лиц и иных субъектов права. Учредительная деятельность выражается в совершении действий по подготовке условий, организации проведения выборов или назначении и утверждении соответствующих учредительных результатов [3, с. 5].

Подобный подход, сохранившийся практически в неизменном виде по настоящее время, свидетельствует о широкоформатности, обширности учредительных действий, опосредованных такой особой разновидностью юридического процесса, как учредительный процесс. Последний фактически включает в себя три взаимосвязанных части: формирование – преобразование – ликвидация. Иными словами, характерной особенностью и специфической чертой учредительного процесса является именно его тройственность (триада частей), хотя каждая из его частей может быть в определенной мере самостоятельной, имея собственные цели, задачи и т. д.

При этом возможны варианты употребления тождественных по смыслу понятий, предложенных в свое время В. М. Горшеневым. Так,

формирование – это и создание, и утверждение и т. п., ликвидация – упразднение; преобразование – реорганизация. Заметим, что в действующих нормативно-правовых актах встречаются практически все поименованные понятия (термины), что будет показано в дальнейшем применительно к исследованию учредительного юридического процесса в органах местного самоуправления.

Прежде надо сказать, что Конституция Российской Федерации включает в себя отдельную главу 8 «Местное самоуправление», устанавливающую самостоятельное решение населением вопросов местного значения и т. д. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ). Принцип единства системы публичной власти нашел свое закрепление в ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – ФЗ № 33). Справедливости ради следует отметить, что кардинальные нововведения, о которых пойдет речь, случились «не вдруг»: им предшествовали планомерные дополнения и поправки в ранее действовавшее законодательство о местном самоуправлении и многочисленные доктринальные обоснования необходимости надлежащего укрепления фундаментальных основ народовластия [8; 9]. Одновременно сошлемся на мнение И. В. Кешиковой о том, что изучение порядка формирования государственных органов имеет приоритетное значение для построения подлинно демократического государства и максимального привлечения граждан к участию в принятии решений государственной власти [5, с. 5].

Не вдаваясь в подробности конституционно-правового института местного самоуправления и следуя общетеоретическому замыслу настоящей статьи, обратимся непосредственно к вновь принятому и уже названному ФЗ № 33, анализ отдельных предписаний которого позволяет проследить учредительные действия и решения такого же характера, свидетельствующие о присутствии в нем учредительного юридического процесса.

Так, в соответствии со ст. 9 ФЗ № 33 местное самоуправление осуществляется в таких видах муниципальных образований, как городской

округ, муниципальных округ и внутригородское муниципальное образование города федерального значения. Вид муниципального образования определяется законом субъекта РФ, полномочия которого в области местного самоуправления предусмотрены ст. 6 ФЗ № 33.

Учредительные действия (процесс) по формированию органов местного самоуправления осуществляются на основании главы 3 «Органы местного самоуправления» анализируемого федерального закона. В ней, в частности, под органами местного самоуправления понимаются избираемые непосредственно населением или образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Указанные органы формируются гражданами непосредственно на муниципальных выборах или опосредованно через избранных на муниципальных выборах депутатов, т. е. в двух формах: непосредственно (выборы) и опосредованно (делегирование). Органы местного самоуправления наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями и подлежат государственной регистрации в качестве юридического лица на основании устава муниципального образования и решения о создании соответствующего органа.

Перечень конкретных органов местного самоуправления представлен в ст. 14 рассматриваемого ФЗ № 33: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования и иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования. В соответствии с уставом определяется порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, которые были избраны на муниципальных выборах (ст. 15 ФЗ № 33). Его председатель избирается из состава представительного органа, и он организует его деятельность. Полномочия представительного органа муниципального обра-

зования прописаны в ст. 16, в числе которых: принятие его устава, утверждение бюджета, определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации [подчеркнуто нами. – А. Ф.] муниципальных предприятий, порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления и др. Также законодательно предусмотрен и порядок досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования (ст. 17 ФЗ № 33).

Глава муниципального образования является его высшим должностным лицом и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями (ст. 19 ФЗ № 33). Он избирается: а) на муниципальных выборах; б) представительным органом муниципального образования из своего состава; в) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ; г) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования глава муниципального образования может возглавлять местную администрацию. Полномочия главы муниципального образования содержатся в ст. 20 ФЗ № 33, и в его исключительной компетенции находятся, в частности, представительство, подписание и обнародование нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования, издание в пределах своих полномочий правовых актов и др. Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования предусмотрено ст. 21 ФЗ № 33 и включает в себя обширный перечень таковых, как и соответствующий порядок (процедуру) [4].

Следующим формируемым органом муниципального образования выступает местная администрация, учредительные действия по нему предусмотрены ст. 22–23 ФЗ № 33. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) уставом муниципального образования наделяется соответствующими полномочиями, является юридическим лицом, и руководит ею

глава местной администрации единоначально. Последний может назначаться на эту должность по контракту по результатам конкурса на ее замещение. Для этого образовывается конкурсная комиссия; порядок проведения конкурса устанавливается представительным органом муниципального образования. Досрочное прекращение полномочий главы местной администрации осуществляется по основаниям, перечень которых установлен ст. 23 ФЗ № 33.

Еще одним учреждаемым органом местного самоуправления является контрольно-счетный орган муниципального образования. Согласно ст. 24 ФЗ № 33 его вправе образовать представительный орган муниципального образования для осуществления внешнего финансового контроля.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» достаточно подробно прописывает статус должностных лиц местного самоуправления (депутаты, глава муниципального образования, председатель, заместитель председателя, аудитор контрольно-счетного органа), им обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий, предусмотренных ст. 25. Наряду с этим в ст. 26 данного закона предусмотрены и гарантии осуществления полномочий для лиц, замещающих муниципальную должность, а также ограничения для них (ст. 28) и ответственность (ст. 29).

С общетеоретических позиций ФЗ № 33 опосредует все звенья учредительного процесса, такие как формирование органов местного самоуправления, преобразование муниципальных образований и прекращение (досрочное) полномочий лиц, замещающих муниципальные должности.

Так, преобразование муниципальных образований представляет собой учредительные действия в трех формах: объединение, разделение и изменение вида (ст. 12 ФЗ № 33). Объединение муниципальных образований осуществляется с согласия населения, которое выражается представительными органами каждого из объединяемых муниципальных образований; последние утрачивают статус муниципального образования. Разделение муниципального образования на два и более по-

добных образования производится с учетом мнения населения, выраженного представительным органом соответствующего муниципального образования. В свою очередь, изменение вида муниципального образования с городского округа на муниципальный округ осуществляются тогда, когда городской округ перестает соответствовать требованиям к доле населения, проживающего в городе, его площади и т. д. (ч. 8 ст. 12 ФЗ № 33). Что же касается досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, то соответствующие основания для этого содержатся в ст. 30 ФЗ № 33 (отставка, приговор суда, выезд за пределы РФ и др.).

Обратим особое внимание на устав муниципальных образований как разновидность учредительных правовых актов. Такое учредительное действие, как процедура принятия устава муниципального образования, позволяет установить весь период (сроки) функционирования муниципального образования. Устав муниципального образования имеет учредительный характер для осуществления и других учредительных процедур в том или ином органе местного самоуправления (структура, полномочия и т. д.).

Таким образом, учредительный юридический процесс в органах местного самоуправления имеет материально-процессуальное содержание, отражающее формирование, преобразование и ликвидацию органов местного самоуправления и их **должностных лиц** в единой системе органов публичной власти России

В заключение следует согласиться с мнением Л. Н. Гинниатуллиной о том, что в науке муниципального права должна получить свое приращение и дальнейшее развитие концепция учредительной юридической деятельности (процесса) коллективных субъектов муниципального права на основе общей теории юридического процесса и его разновидности [2, с. 9]. Со своей стороны добавим: не только в муниципальном праве, но и в общей теории права и государства, являющейся первоосновой для всех отраслевых наук. Углубленное изучение понятия, категорий, конструкций, общих начал (принципов), правовых средств и технологий, системно и комплексно опосредующих сущность, содержание и процедурно-процессуальное оформление учредительного процес-

са, с позиций общей теории права не только будет способствовать восполнению пробелов в системе отраслевых знаний о юридическом процессе и его разновидностях, но и имеет особое значение в прикладном аспекте в условиях продолжающихся социально-экономических и правовых преобразований.

### Список использованных источников

1. *Беляев В. П., Нинциева Т. М., Беляева Г. С.* Общая теория процессуально-правового регулирования: концептуальные основания, методология, практика. М.: Юрлитинформ, 2024. 294 с.
2. *Гинниатуллина Л. Н.* Учредительный юридический процесс в представительном органе муниципального образования (по материалам Республики Татарстан): дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 204 с.
3. *Горшенев В. М.* О разновидностях юридического процесса // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве: межвузовский тематический сборник. Ярославль: Изд-во Ярослав. гос. ун-та, 1979. Вып. 1. С. 3–10.
4. *Жамборов А. А.* Институт главы муниципального образования: организационные и функциональные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2016. 23 с.
5. *Кешикова И. В.* Проблемы идентификации концептуальной модели порядка формирования государственных органов в теории конституционного права. Иркутск: Иркут. ин-т (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2018. 230 с.
6. Теория государства и права: учебник / под ред. Е. Е. Тонкова, М. В. Мархгейм. М.: Юрлитинформ, 2021. 436 с.
7. Теория юридического процесса / под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков: Вища школа: Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. 192 с.
8. *Фомин А. А.* Юридическая безопасность государства как особого субъекта российского права // Право и политика. 2005. № 6. С. 49–54.
9. *Чихладзе Л. Т.* Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 42–51.

### References

1. *Belyaev V. P., Nintsieva T. M., Belyaeva G. S.* General theory of procedural-legal regulation: Conceptual foundations, methodology, practice. Moscow: Yurlitinform, 2024. 294 p. [in Russ.].
2. *Ginniyatullina L. N.* Constituent legal process in the representative body of a municipality (based on the materials of the Republic of Tatarstan): a thesis for the degree of PhD in Law. Kazan, 2006. 204 p. [in Russ.].
3. *Gorshenev V. M.* On the types of legal process. *Actual problems of legal process in a people's state: Interuniversity*

*thematic collection*. Yaroslavl: Publishing House of Yaroslavl State University, 1979. Iss. 1. P. 3–10. [in Russ.].

4. *Zhamborov A. A.* The institute of the head of the municipal formation: Organizational and functional aspects: synopsis of a thesis for the degree of PhD in Law. Belgorod, 2016. 23 p. [in Russ.].

5. *Keshikova I. V.* Problems of identification of the conceptual model of the procedure for forming state bodies in the theory of constitutional law. Irkutsk: Irkutsk Institute (branch) of VSUJ (RPA of the Ministry of Justice of Russia), 2018. 230 p. [in Russ.].

6. *Tonkov E. E., Markhgeim M. V.* (Ed.). Theory of state and law: Textbook. Moscow: Yurlitinform, 2021. 436 p. [in Russ.].

7. *Gorshenev V. M.* (Ed.). Theory of legal process. Kharkov: Higher School: Publishing House of Kharkov University, 1985. 192 p. [in Russ.].

8. *Fomin A. A.* Legal security of the state as a special subject of Russian law. *Law and Politics*. 2005. No. 6. P. 49–54. [in Russ.].

9. *Chikhladze L. T.* New trends in the formation of local self-government bodies in the Russian Federation. *Legal Science*. 2017. No. 1. P. 42–51. [in Russ.].

*Поступила в редакцию 29.10.2025*

*Received October 29, 2025*