

ადგილობრივი თვითმმართველობა რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებში

მეორე გამოცემა,
გადაშუქებული და შევსებული

რეკომენდებულია განათლებისა და მეცნიერების სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტის მიერ დამხმარე სახელმძღვანელოს სახით უმაღლეს სასწავლო დაწესებულებათა სტუდენტებისთვის, „იურისპუდენციის“ მომზადების მიმართულებით (კვალიფიკაცია (ხარისხი) - „მაგისტრი“) შემსწავლელთათვის.

რეკომენდებულია საერთაშორისო სასწავლო-მეთოდური ცენტრის „პროფესიონალური სახელმძღვანელო“ მიერ დამხმარე სახელმძღვანელოს სახით უმაღლეს სასწავლო დაწესებულებათა სტუდენტებისთვის, „იურისპრუდენციის“ მომზადების მიმართულებით (კვალიფიკაცია (ხარისხი) - „მაგისტრი“) შემსწავლელთათვის.

საერთაშორისო ელექტრონული ბიბლიოთეკის
„განათლება. მეცნიერება. სამეცნიერო კადრები“
წიგნების ელექტრონული ვერსიები საიტზე
www.niion.org



სამართლიანი საქართველო
2020

ავტორთა კოლექტივი:
ჩიხლაძე ლ.თ., ერიაშვილი ნ.დ., ბოლდირევი ო.ა., ბაბაევი ი.გ.

რეცენზენტები:

ენ. ზაზოვი – იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, რუსეთის ფედერაციის შსს ვ.ა. კიკოტის სახ. მოსკოვის უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის საკონსტიტუციო და მუნიციპალური სამართლის კათედრის პროფესორი.

ა.მ. ოსაგელაიკი, იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი.

ო.ე. კუტაფინის სახ. მოსკოვის სახელმწიფო იურიდიული უნივერსიტეტის (მსიუ) საკონსტიტუციო და მუნიციპალური სამართლის კათედრის პროფესორი.

გამომცემლობის მთავარი რედაქტორი – ნ.დ. ერიაშვილი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატი, ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი, რფ მთავრობის პრემიის ლაურეატი მეცნიერებისა და ტექნიკის დარგში.

ჩიხლაძე ლევან თეიმურაზის ძე, ერიაშვილი ნოდარ დარჩოს ძე, ბოლდირევი ოლეგ ოურის ძე, ბაბაევი ოვლია გრიგორის ას.

ადგილობრივი თვითმმართველობა რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებში: დამხმარე სახელმძღვანელო მაგისტრებისთვის, „იურის-პუდენციის“ მომზადების მიმართულებით შემსწავლელთათვის /ლ.თ. ჩიხლაძე, ნ.დ. ერიაშვილი, ო.ა. ბოლდირევი, ი.გ. ბაბაევა. – მე-2 გამოც., გადამუშავებული და შეესუბუღო. – თბ. სამართლიანი საქართველო, 2020, გვ. 122 (სერია „Magister“).

წინამდებარე გამოცემა წარმოადგენს 2018 წ. გამოცემული დამხმარე სახელმძღვანელოს გადამუშავებულ და შეესუბუღულ ვერსიას. უახლესი კანონმდებლობისა და სასამართლო პრაქტიკის ბაზაზე განხილულია რუსეთის ფედერაციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტუალური პრობლემები, რომლებიც, მათ შორის, შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის მუნიციპალური სამსახურის ტერიტორიულ და ეკონომიკურ საფუძვლებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიებს, მათ ასახვას საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებში. დამოუკიდებელი თავი ეძღვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ფედერალური ორგანოებისა და რუსეთის ფედერაციის სუბიექტების სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ურთიერთქმედებას ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში.

დამხმარე სახელმძღვანელო მომზადებულია „რუსეთის ფედერაციის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებში ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტუალური პრობლემები“ კურსის პროგრამის შესაბამისად.

იურიდიული უმაღლესი სასწავლებლებისა და ფაკულტეტების სტუდენტებისთვის, „იურისპუდენციის“ მომზადების მიმართულებით შემსწავლელთათვის (კვალიფიკაცია - „მაგისტრი“).

ISBN 978-9941-9663-3-0

Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

Второе издание,
переработанное и дополненное

*Рекомендовано Научно-исследовательским институтом
образования и науки в качестве учебного пособия
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по направлению подготовки «Юриспруденция»
(квалификация (степень) — «магистр»)*

*Рекомендовано Международным учебно-методическим центром
«Профессиональный учебник» в качестве учебного пособия
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по направлению подготовки «Юриспруденция»
(квалификация (степень) — «магистр»)*

Электронные версии книг
Издательства «ЮНИТИ-ДАНА» на сайте
Международной электронной библиотеки
«Образование. Наука. Научные кадры»
www.niion.org



Справедливая Грузия • 2020

УДК 342.565.2:[342.553:352.075](470+571)(094.58)
ББК 67.400.7(2Рос)к11+67.400.12(2Рос)ю11
М53

Коллектив авторов:

Л.Т. Чихладзе, Н.Д. Эриашвили, О.Ю. Болдырев, Ю.Г. Бабаева

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *Е.Н. Хазов*
(профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя);
доктор юридических наук, профессор *А.М. Осавелюк*
(профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА))

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

М53 **Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация (степень) — «магистр»)** / Л.Т. Чихладзе, Н.Д. Эриашвили, О.Ю. Болдырев, Ю.Г. Бабаева. — 2-е изд., перераб. и доп. — Тб.: Справедливая Грузия, 2020. 122 с. (Серия «Magister»).

ISBN 978-9941-9663-3-0

Агентство СІР РГБ

Настоящее издание представляет собой переработанную и дополненную версию учебного пособия, вышедшего в 2018 г. На базе новейшего законодательства и судебной практики рассматриваются актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации, касающиеся в том числе территориальных и экономических основ местного самоуправления, муниципальной службы, гарантий местного самоуправления, их отражения в решениях Конституционного Суда РФ. Самостоятельная глава посвящена взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления.

Пособие подготовлено в соответствии с программой курса «Актуальные проблемы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации».

Для студентов юридических вузов и факультетов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация — «магистр»).

ББК 67.400.7(2Рос)к11+67.400.12(2Рос)ю11

ISBN 978-9941-9663-3-0

Местное самоуправление является одной из фундаментальных демократических основ конституционного строя Российской Федерации и, как следствие этого, выступает обязательным элементом современного демократического общества и государства. Тем самым местное самоуправление и демократия, по определению, тесно взаимосвязаны. По мнению судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондаря, «понятие самоуправления близко, но не тождественно понятию демократии. Демократия как способ осуществления политической власти реализуется, в частности, через систему самоуправления, и демократичность политического режима во многом определяется широтой и глубиной внедрения в практику начал местного самоуправления. Поэтому конкретные институты самоуправления совпадают с институтами демократии».

Н.С. Бондарь отмечает: «Возрождение и развитие местного самоуправления как особой, относительно самостоятельной системы демократической организации жизни российского общества явилось одним из важных направлений становления новой российской государственности»¹.

Новые тенденции развития российской государственности были заложены в Конституции Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (далее - Конституция Российской Федерации 1993 г.)². На высшем конституционном уровне закреплён, признается и гарантируется демократический институт местного самоуправления.

Начинает развиваться система народовластия, базирующаяся на осуществлении народом своей функции как единственного источника власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Эта важнейшая конституционная формула проходит через весь текст Конституции Российской Федерации и составляет фундаментальную основу демократического развития государства.

Приведем мнение председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А. Клишаса: «Становление и развитие современной политической системы Российской Федерации, начатое с принятием Конституции 1993 г., предполагают создание и укрепление устойчивых демократических механизмов защиты конституционных прав и свобод граждан от посягательства со стороны государства или отдельных должностных лиц; субъектов федерации - от посягательств на их статус и полномочия со стороны общегосударствен-

¹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 32—33.

² Авакьян С.А. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: итоги 15-летнего развития, современное состояние // Конституционный вестник. — 2008. — № 1 (19); Чихладзе Л.Т. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Университета МВД России. 2015. № 5.

ных властных институтов и федерации - от аналогичных действий неконституционного характера со стороны субъектов, входящих в ее состав»³.

На общегосударственном уровне важнейшую роль в защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе и в сфере местного самоуправления, призван играть Конституционный Суд Российской Федерации. В решениях Конституционного Суда не раз отмечалось важное значение местного самоуправления в деле развития демократии в стране. В этой связи для формирования профессионального мировоззрения юриста-государствоведа, и, в частности, муниципалиста, большую роль играет учебный курс, предполагающий изучение правоприменительной практики Конституционного Суда России в сфере местного самоуправления.

Н.С. Бондарь отмечает что «роль Конституции для местного самоуправления и муниципальной демократии не ограничивается тем, что, являясь Основным законом, она содержит нормы соответствующего отраслевого, в том числе муниципально-правового, содержания. Не менее важным является то обстоятельство, что Конституция представляет собой своеобразное мерило, критерий оценки всей системы норм и институтов муниципального права на предмет их соответствия высшим ценностям, получающим конституционное признание»⁴.

Актуальные проблемы местного самоуправления через призму решений Конституционного Суда Российской Федерации анализировались в научной литературе, в том числе, в работах Н.С. Бондаря, Е.С. Шугриной, Н.Л. Пешина и других авторов⁵.

Изучение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации направлено на понимание сложных проблем местного самоуправления, которые возникают при реализации положений Конституции Российской Федерации 1993 г. а также Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г.).

Показательно мнение Е.С. Шугриной: «Фактически именно Конституционным Судом РФ сформировано понятие местного самоуправления, объема его прав и гарантий в конституционном смысле. Именно такое значение решений Конституционного Суда в этой сфере заставляет очень внимательно относиться к каждому из них, потому что они могут повлечь

³ Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран: Сравнительно-правовое исследование / под общ. ред. профессора В.В. Еремина. М.: Международные отношения, 2015.

⁴ Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. С. 108—109.

⁵ См., например: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России; Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012; Нарутто С.В., Несмеянова С.Э., Шугрина Е.С. Конституционный судебный процесс: учебник для магистрантов, аспирантов, преподавателей. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015; Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статус, 2007.

абсолютно конкретные, прикладные последствия для местного самоуправления в целом... Анализ решений Конституционного Суда РФ за последние 10 лет показывает, что если раньше большая часть вопросов, связанных с местным самоуправлением, рассматривалась в порядке абстрактного нормоконтроля, то сейчас наблюдается значительно большее количество обращений именно в порядке конкретного нормоконтроля»⁶.

Таким образом, отмечается существенная роль Конституционного Суда не только в защите местного самоуправления, но и в формировании местного самоуправления. Стоит также отметить в некоторой степени аналогичную роль конституционных судов республик и уставных судов других субъектов Российской Федерации, хотя в различных субъектах эта роль может быть разной. В то же время, в соответствии с Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. (далее – Закон о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г.), конституционные / уставные суды субъектов Российской Федерации упразднены.

По мнению ряда авторов, решению значительного числа проблем, связанных с обеспечением реализации и защиты конституционного права на осуществление местного самоуправления от нарушений нормативными правовыми актами органов государственной власти, призвана способствовать конституционная юстиция⁷.

Однако стоит отметить, что подавляющее большинство правовых позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные в данном учебном пособии, базируются на нормах Конституции Российской Федерации 1993 г. до внесения поправок, предусмотренных Законом о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., которые существенно изменяют как всю организацию системы публичной власти в Российской Федерации в целом, так и конституционную основу местного самоуправления в частности.

В Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» (далее – Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта № 1-3) Конституционный Суд пришел к выводу как о соответствии Конституции Российской Федерации 1993 г. порядка вступления в силу ст. 1

⁶ *Шугрина Е.С.* Судебная защита местного самоуправления. М., 2012. С. 41—42.

⁷ Муниципальное право зарубежных стран. Теория и современная практика: учебник / под ред. В.В. Еремина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 570.

Закона о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г. (а именно в ст. 1 сформулированы содержательные поправки к Конституции), так и о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации 1993 г.

Соответственно конституционные основы российской модели местного самоуправления подвергнутся значительным изменениям. Пока можно только прогнозировать, как это скажется на изменении правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (статус и компетенция которого, как будет ниже отмечено, также подвергаются изменениям) по вопросам, рассматриваемым в данном учебном пособии.

Местное самоуправление как предмет решений Конституционного Суда

В результате изучения данной главы обучающиеся должны знать:

- основные понятия — конституционный контроль, правовая охрана конституции, защита конституции, законность, конституционная законность, решения Конституционного Суда, исполнение решений Конституционного Суда, Мнение и Особое мнение судьи Конституционного суда;

уметь:

- ставить цель, формулировать задачи, связанные с изучением конституционного судебного контроля в сфере местного самоуправления;
- анализировать решения Конституционного Суда в сфере местного самоуправления, в том числе, с учетом мнений и особых мнений, представленных судьями на конкретные решения Суда;
- выявлять особенности, характеризующие постановления и определения Конституционного Суда, в том числе, с учетом мнений и особых мнений, представленных судьями;
- выявлять проблемы правового регулирования местного самоуправления;

владеть:

- юридической терминологией в сфере местного самоуправления;
- навыками разрешения правовых коллизий;
- навыками применения решений Конституционного Суда в конкретных ситуациях.

Ключевые слова: *Конституционный Суд; конституционный контроль; верховенство Конституции; конституционная законность; местное самоуправление; решения Конституционного суда, Мнение и Особое мнение судьи Конституционного суда.*

1.1. Конституционный судебный контроль в сфере местного самоуправления

Конституционный Суд Российской Федерации, в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г.) осуществляет свои полномочия посредством особой процедуры «конституционного судопроизводства» (ч.2 ст. 118 Конституции Российской Федерации 1993 г., ст. 1 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде

Российской Федерации 1993 г.) в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Российской Федерации (ст.3 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г.), а также предупреждения существования в правовой системе неконституционных актов и др.⁸ Конституционный Суд призван осуществлять контроль за тем, чтобы положения нормативно-правовых актов, а также договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации не вступали в противоречие с конституционно-правовыми нормами.

Стоит отметить, что по общему правилу Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет последующий конституционный контроль, в отношении же международных договоров он осуществляет предварительный контроль – до момента их вступления в силу. Правда, с 2015 года Конституционный Суд Российской Федерации наделен полномочием разрешать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, а после вступления в силу положений ст.1 Закона о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г. он также уполномочен разрешать вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации).

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации выступает органом государственной власти, обеспечивающим верховенство и прямое действие Конституции. Вот как характеризует статус Конституционного Суда судья Конституционного суда России в отставке Б.С. Эбзеев: «Конституционный Суд является высшим органом государственной власти Российской Федерации, который действует наряду с органами законодательной и исполнительной власти, и в силу того, что вправе нуллифицировать принимаемые ими нормативно-правовые акты, в некоторых отношениях стоит выше их. Конституционный Суд является конституционным органом государственной власти и в данном качестве сто-

⁸ Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 499.

ит в одном ряду с другими конституционными органами государства — Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ»⁹.

Обращение к доктринальному пониманию статуса Конституционного Суда Российской Федерации обусловлено тем, что до 2020 года Конституция Российской Федерации 1993 г. не содержала определения его статуса, ограничиваясь указанием на порядок его формирования, количество судей, полномочия Конституционного Суда и юридическую силу его решений. Кратко статус Конституционного Суда определял Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г., в ст.1 которого установлено: «Конституционный Суд Российской Федерации - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства».

Принятый Закон о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., уточняет статус Конституционного Суда Российской Федерации. Так, изменённая ст. 125 выглядит следующим образом: «Высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации».

Конституционный судебный контроль является видом конституционного контроля (иногда в литературе разграничивают «конституционный контроль» и «конституционный надзор», в поздний советский период «путь» к конституционному контролю шел через создание сначала органа конституционного надзора – Комитета конституционного надзора СССР), осуществляется специализированным субъектом и представляет собой проверку оспариваемых норм на соответствие основному закону государства¹⁰.

Зарубежный опыт демонстрирует разнообразие моделей конституционного контроля. Одним из критериев классификации выступает субъект, осуществляющий конституционный контроль.

Конституционный контроль может осуществляться как судами общей юрисдикции (*«американская модель»*), причем, либо всеми - *«децентрализованная модель»*, либо только высшей инстанцией, например, Верховным Судом - *«централизованная модель»* (США, Индия, Япония), так и специализированными органами конституционного контроля (*«европейская мо-*

⁹ Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 501.

¹⁰ См., например: Соколова А.И. Нормоконтроль в сфере местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 24.

дель»). Согласно европейской модели, конституционный контроль осуществляется либо судебными органами (Австрия, Германия, Португалия, Словакия, Чехия, – *австрийская модель*), либо несудебными или «квази-судебными» (*французская модель*). Так например во Франции, в соответствии с Конституцией «Пятой республики» 1958 г., таким органом является «Конституционный Совет», аналогичные органы созданы в некоторых других государствах).

Примечательно, что *американская модель* действует и в некоторых европейских странах, поскольку конституционный контроль осуществляется судами общей юрисдикции (Норвегия, Дания).

В литературе иногда выделяют иные модели конституционного контроля, например, *социалистическую* (в конституциях социалистических государств часто полномочиями конституционного контроля наделяется сам представительный орган), *исламскую* (в исламских государствах соответствующий орган может наделяться функцией проверки нормативных актов на соответствие не только конституции, но и нормам шариата), *комбинированную*.

Российскую модель конституционного контроля можно отнести к «*австрийской*» разновидности «*европейской*» модели», где конституционный контроль осуществляется специализированным судебным органом Конституционным Судом Российской Федерации.

Принцип верховенства Конституции, провозглашенный ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации 1993 г., однозначно закрепляет главенствующее место и ведущую роль Конституции в правовой системе государства. Исключительная значимость регулируемых Конституцией общественных отношений, в том числе и в сфере местного самоуправления, определяет необходимость обеспечения ее юридического верховенства в системе правовых актов и тем самым требует особой правовой охраны и защиты¹¹ (в доктрине под «охраной» Конституции понимают обычно превентивные действия, направленные на предупреждение принятия неконституционных актов или совершения неконституционных действий; под «защитой» же Конституции понимают восстановление уже нарушенного конституционного правопорядка, применение мер ответственности к субъектам, нарушившим Конституцию).

Правовая охрана и защита Конституции Российской Федерации осуществляется разными органами государственной власти (например, в соответствии с ч.2 ст.80 Конституции Российской Федерации 1993 г. «гарантом» Конституции выступает Президент Российской Федерации), в частности, Конституционным Судом Российской Федерации, деятельность которого, прежде всего, направлена на достижение незыблемости

¹¹ Клишас А.А. Указ. соч. С. 10.

общественного и государственного строя, стабильности правового статуса личности, неуклонного выполнения конституционных положений всеми субъектами конституционного и муниципального права.

Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает дела в порядке как *«абстрактного»*, так и *«конкретного»* конституционного контроля.

В порядке *абстрактного* конституционного контроля (то есть, вне связи с конкретным делом) Конституционный Суд проверяет на соответствие Конституции Российской Федерации 1993 г. различные нормативно-правовые акты (а также договоры) по запросу субъектов, указанных в ч.2 ст. 125 Конституции Российской Федерации. (то есть, по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ).

Граждане же могут обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации только в порядке *конкретного* конституционного контроля. В соответствии с ч.4 ст. 125 Конституции Российской Федерации 1993 г., Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (правда, в соответствии с действующей редакцией ст. 97 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г., жалоба граждан на нарушение конституционных прав и свобод допустима только в случае, если закон уже применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде).

Соответственно, как подчеркивает И.А. Кравец, осуществляя функцию конституционного контроля (а также путем толкования Конституции), Конституционный Суд Российской Федерации тем самым осуществляет гарантию верховенства Конституции¹². «Контроль за конституционностью нормативных правовых актов и договоров — важнейшая часть механизма реализации права и гарантирования прав и свобод человека и гражданина. Правосудие по конституционным делам (вопросам) оказывает влияние не только на конституционно значимые вопросы, но и на другие отрасли права...»¹³.

Особую, в некотором смысле нормотворческую роль Конституционного Суда отмечает Н.С. Бондарь: « ... деятельность Конституционного

¹² Кравец И.А. Конституционное правосудие: теория судебного конституционного права и практика судебного конституционного процесса: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2017. С. 18.

Суда РФ играет значительную роль не только в развитии конституционно-правовой науки, но и в становлении и развитии современного российского конституционализма, Конституции РФ и конституционного законодательства, а посредством этого и муниципального права. Признавая ту или иную норму неконституционной, Конституционный Суд лишает ее юридической силы (ст. 79 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г.), т.е. отменяет. Уже отсюда следует, что соответствующее решение Конституционного Суда не лишено свойства нормативного акта, направленного, как известно, на установление либо изменение, отмену правовых норм или на изменение сферы их деятельности»¹⁴ (в связи с этим в литературе Конституционный Суд часто называют «негативным законодателем»).

Соглашаясь с научной позицией Н.С. Бондаря, российский ученый-муниципалист А.В. Колесников отмечает: «Разрешая конфликт между конституционными положениями и нормами муниципального права, Конституционный Суд РФ формулирует судебное правило, имеющее как охранительное, так и регулирующее значение для муниципально-правового регулирования, то есть создает квазинорму, которой отменяются, изменяются либо иным образом развиваются в согласии с конституционным смыслом нормативные предписания отраслевого уровня. Это также свидетельствует и о том, что Конституционный Суд РФ своими решениями затрагивает различные правовые стороны жизнедеятельности общества, государства и обладает тем самым качествами универсального источника права, имеющего, как и Конституция РФ, отношение к общественным отношениям, входящим в предмет, если не всех, то большинства отраслей права»¹⁵.

Через свои решения Конституционный Суд осуществляет конституционный контроль в сфере местного самоуправления и тем самым способствует правильному применению не только конституционных, федеральных, региональных, но и муниципальных правовых норм. Конституционный контроль напрямую направлен на обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации 1993 г., и тем самым реализацию принципа конституционной законности¹⁶. Важность данного принципа определяется ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации 1993 г., согласно которой «органы государственной власти, органы местного само-

¹³ Кравец И.А. Указ. соч. С. 13.

¹⁴ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. С. 290.

¹⁵ Колесников А.В. Муниципальное право Российской Федерации. Саратов, 2015. С. 28.

¹⁶ Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации: учеб. пособие / под ред. В.В. Комаровой. М.: Проспект, 2015. С. 35-45.

управления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации». Таким образом, суть принципа законности заключается в том, что органы публичной власти (государственные и муниципальные) осуществляют компетенцию на основе законов и согласно процедуре, установленной законом¹⁷.

В своем решении от 21 апреля 2009 г. Конституционный Суд Российской Федерации¹⁸ обратил внимание на необходимость соблюдения конституционных принципов с целью эффективного обеспечения и функционирования режима законности. Так, например, Конституционный Суд Российской Федерации отмечает: «... законодательное регулирование должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий сохранение разумной стабильности в правовом регулировании и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм. И, безусловно, незыблемыми остаются конституционно закрепленные ценности, которые являются важнейшими составляющими основ конституционного строя Российской Федерации, — приоритет прав и свобод человека и гражданина, справедливость и равенство, верховенство права, правовое, демократическое, федеративное и социальное государство. Воплощение этих ценностей, а также развивающих и конкретизирующих их предписаний Конституции Российской Федерации в жизнь обеспечивает режим конституционной законности, защита которой и составляет смысл деятельности Конституционного Суда Российской Федерации».

Исходя из смысла ч. 1 и 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации 1993 г., такая позиция Конституционного Суда Российской Федерации также распространяется и на органы местного самоуправления.

Таким образом, законность выступает важнейшей гарантией местного самоуправления. Следовательно, местное самоуправление должно осуществляться в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации, реализуя принцип конституционной законности, тем самым обеспечивает конституционные гарантии местного самоуправления¹⁹.

¹⁷ Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавров /отв. ред. М.А. Митюков, В.В. Комарова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 29.

¹⁸ Решение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. «Об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

¹⁹ Проблема конституционных гарантий местного самоуправления подробно рассматривается: *Виноградова П.А.* Правовые аспекты обеспечения конституционных гарантий местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 20-26.

1.2. Решения Конституционного Суда как элемент правовой основы местного самоуправления

В современной теории конституционного и муниципального права практически господствующей является точка зрения о том, что решения Конституционного Суда Российской Федерации являются источниками российского права²⁰. Во всяком случае, и решения Конституционного Суда Российской Федерации, и сформулированные в них правовые позиции имеют обязательный характер и обладают нормативностью.

С.Э. Несмеянова определяет решения Конституционного Суда Российской Федерации как «юридически оформленные им выводы по материальным, процессуальным или организационным вопросам, рассматриваемым в процессе его деятельности, с соблюдением особых процедур, установленных законом».

Роль и значение решений Конституционного Суда Российской Федерации в формировании и развитии муниципального права являются весьма значительными и основополагающими. Они выступают гарантом «живой» конституционной модели местного самоуправления²¹.

Как отмечает Н.С. Бондарь, «с одной стороны, решения Конституционного Суда являются источниками конституционного права, и в этом качестве они всегда содержат нормативную энергию (негативного либо позитивного характера), направленную на сферу конституционного регулирования. С другой стороны, с учетом предмета конкретных дел, который может быть образован нормами различной отраслевой принадлежности, решения Конституционного Суда выступают источниками и других отраслей права, в том числе муниципального, обеспечивая «сцепку» собственно конституционно-правовых норм с муниципально-правовыми нормами и создавая нормативное единство, основанное на выявленной в процессе рассмотрения дела объективной взаимосвязи, переплетении конституционных и отраслевых правоотношений»²².

По мнению Б.С. Эбзеева, «решения Суда формально считаются имеющими силу только для тех дел, в связи с которыми они были вынесены, но в действительности эти решения являются источниками права».

В отечественной юриспруденции против такой позиции высказываются возражения, в том числе в связи с неадекватной, как представляется, интерпретацией Федерального закона о Конституционном Суде Россий-

²⁰ Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред Н.С. Бондаря. М.: Юрайт, 2013. С. 76.

²¹ Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. С. 76.

²² Муниципальное право России / под ред. Н.С. Бондаря. С. 78.

ской федерации 1994 г. Несомненно, однако, одно: «решению Конституционного Суда действительно присуща материально-правовая сила закона, и хотя оно не является в строгом смысле слова нормативным правовым актом, это решение выступает в качестве источника права и формирует прецеденты, имеющие нормативно-регулирующее значение и обязывающие всех субъектов права. Оно не может быть отменено принимаемым парламентом законом или иным актом законодательной или исполнительной власти»²³.

«Иначе говоря, решения Конституционного Суда, с одной стороны, являются правоприменительными актами, с другой стороны, источниками права, и им присуща материально-правовая сила закона. Прецеденты, создаваемые Судом, имеют нормативно-регулирующее значение и в этом смысле они являются правовыми нормами, распространяющимися на неопределенный круг случаев и субъектов конституционно-правовых отношений. Указание на это можно вывести, в том числе, из ст. 6 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которой решения Суда обязательны не только для участников конституционного спора, но и для иных субъектов права»²⁴.

Как отмечает И.В. Кокарев, позицией Б.С. Эбзеева нельзя ни согласиться, ни опровергнуть. «С одной стороны, согласно законодательству, Конституционный Суд осуществляет конституционное судопроизводство и поэтому действует как юрисдикционный, правоприменительный, а не законотворческий орган, решение которого в силу правовой природы конституционного судопроизводства не могут формально-юридически и без оговорок отождествляться законом.

С другой же стороны, силой закона, несомненно, обладают нормативные постановления Конституционного Суда по таким вопросам, как о конституционности законов, актов исполнительных органов власти, договоров о разрешении споров о компетенции между государственными органами, причем акты официального толкования основных норм приравниваются по юридической силе к Конституции РФ»²⁵.

В *Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. №19-П* обращается внимание на нормативную сущность решений Конституционного Суда. Так, например, отмечается что «решения Конституционного Суда РФ, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу дей-

²³ Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. С. 537.

²⁴ Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 539.

²⁵ Муниципальное право зарубежных стран. Теория и современная практика / под ред. В.В. Ермакина. С. 608—609.

ствия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов...»²⁶.

В другом своем решении от 27 ноября 2008 г. № 737-О-Р Конституционный Суд Российской Федерации определил: «Конституционно-правовой смысл выявленных и оспоренных законоположений является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике, в том числе квалификационными коллегиями судей и судами»²⁷.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, отмечая нормативность решений Конституционного Суда, делает следующий вывод: «Юридическая сила итоговых решений Конституционного Суда Российской Федерации превышает юридическую силу любого закона, а соответственно практически равна юридической силе самой Конституции Российской Федерации, которую уже нельзя применять в отрыве от итоговых решений Конституционного Суда, относящихся к соответствующим нормам, и тем более вопреки этим решениям»²⁸.

И далее мнение В.Д. Зорькина: «... Конституционный Суд оказывает существенное влияние на правотворчество. Его решения по делам о проверке конституционности законов и иных нормативно-правовых актов, по сути, обладают нормативной силой и как таковые приобретают прецедентное значение»²⁹.

²⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

²⁷ Определение Конституционного Суда от 27 ноября 2008 г. № 737-О-Р «По ходатайству гражданки А.А. Филатовой о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2008 года № 3-П» // СПС КонсультантПлюс.

²⁸ Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд. М., 2008. С. 133.

²⁹ Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика. М.: Норма, 2017. С. 342—343. Однако В.Д. Зорькин по поводу утверждения о нормативности и прецедентности решений Конституционного Суда Российской Федерации предлагает высказываться с осторожностью. С одной стороны, утверждает Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, хотя решения Суда, в результате которых нормативные акты признаны неконституционными и, как следствие этого, утрачивают юридическую силу, обнаруживают сходства с актами нормотворческого органа, с другой стороны, вряд ли можно говорить об обязывающем прецеденте как источнике права, содержащем правовую норму, которой суды должны руководствоваться. Аргументируя свою позицию, В.Д. Зорькин утверждает, что в ч.5 ст. 125 Конституции Российской Федерации говорится о том, что Конституционный Суд дает толкование Конституции, но при этом обязательность такого толкования отсутствует. Таким образом, по мнению В.Д. Зорькина, о решениях Конституционного Суда предпочтительней говорить не как о прецеденте в строго юридическом смысле этого слова, а как о прецедентном значении этих решений.

Таким образом, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации по сути своей являются как актами правоприменения, так и нормативными источниками, поскольку содержат общеобязательную норму права, которая в свою очередь по кругу лиц распространяется на все субъекты правовых отношений.

«Как источник муниципального права постановления КС РФ насыщены установлениями муниципально-правового характера. С одной стороны, в согласии с другими источниками муниципального права, эти судебные решения будут обладать высокой степенью императивности, причем не с точки зрения формальной обязательности — таковая имеет универсальное измерение, а с позиции наличия в них предписаний общего властно-обязывающего характера. С другой стороны, нельзя не учитывать и той особенности, что своими существом решения Конституционного Суда Российской Федерации воздействуют прежде всего на правотворчество. Это также не меняет подхода к таким актам, как источники муниципального права, если исходить из того, что последнее как отрасль и есть совокупность правовых норм, принимаемых в первую очередь правотворческими органами. Таким образом, постановление Конституционного Суда Российской Федерации можно рассматривать как фактический материал, источник обязательных установлений для правотворческой деятельности по вопросам местного самоуправления»³⁰.

Решения Конституционного Суда являются важным составным элементом правовой основы местного самоуправления, так как они:

- могут содержать и отменять правовые нормы;
- имеют в ряде случаев, установленных в законодательстве, силу закона;
- выносятся именем Российской Федерации, являются окончательными и пересматриваются только этим органом;
- обязательны на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений;
- подлежат опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, а также ее субъектов, которых непосредственно затрагивает принятое решение³¹.

Постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, посвященных вопросам местного самоуправления, достаточно много, и все они направлены на уточнение тех или иных вопросов право-

³⁰ Колесников А. В. Указ. соч. С. 28.

³¹ Муниципальное право зарубежных стран. Теория и современная практика / под ред. В.В. Еремина. С. 609.

вой природы местного самоуправления. Кроме того, решения Конституционного Суда Российской Федерации оказывали и оказывают решающее влияние на формирование конституционной модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Иными словами, в них можно найти базовые положения действующей модели местного самоуправления Российской Федерации.

Приведем мнение судьи Конституционного суда Н.В. Витрука: «Своими решениями Конституционный Суд РФ снимает возникающие конституционно-правовые коллизии, а самое главное — вырабатывает правовые позиции относительно организации и функционирования местного самоуправления, которые становятся обязательными как для федерального законодателя, так и для представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации при регулировании ими общественных отношений в сфере местного самоуправления»³².

Таким образом, решения Конституционного Суда Российской Федерации, исходя из их юридической природы, имеют важное значение в правовом регулировании проблем местного самоуправления. Разнообразные проблемы местного самоуправления неоднократно разрешались и будут разрешаться в правовых позициях Конституционного Суда.

1.3. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации

Согласно ч.1 ст.79 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г., решение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно вступает в юридическую силу после его провозглашения и не подлежит обжалованию. Можно выделить две основные формы реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации: *непосредственную* форму и *исполнение* решений³³.

В соответствии с ч.2 ст.79 рассматриваемого закона решение Конституционного Суда Российской Федерации действуют непосредственно и не требует подтверждения другими органами государственной власти и должностными лицами. Юридическая сила постановления Конституционного Суда Российской Федерации о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта.

³² Витрук Н.В. Право, демократия и личность в конституционном измерении: (история, доктрина и практика). Избранные труды (1991—2012). М.: Норма, 2012. С. 516.

³³ Кравец И.А. Указ. соч. С. 357.

В ч. 3 ст. 79 данного закона прямо устанавливается, что акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действия и применению. Кроме того, решения судов и иных органов, основанные на актах или отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда Российской Федерации неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены.

В соответствии с ч. 4 ст. 79 рассматриваемого закона в случае, если решением Конституционного Суда Российской Федерации нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично, либо из решения Конституционного Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшее этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта. Последний должен содержать в себе положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации.

Часть 5 ст. 79 Закона гласит, что позиция Конституционного Суда Российской Федерации относительно того, соответствуют ли Конституции Российской Федерации смысл нормативного правового акта или его отдельные положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженная в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе в постановлении по делу о проверке по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционности закона, примененного в конкретном деле, или о проверке по запросу суда конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

Положения указанной статьи коррелируют с ч. 6. ст. 125 Конституции Российской Федерации, согласно которой «акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению».

Таким образом, очевидно, что как в случае с Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г.,

так и в случае с Конституцией Российской Федерации 1993 г. однозначно речь идет об утрате соответствующими нормативно правовыми актами юридической силы. Соответственно, они не подлежат применению.

По мнению Н.В. Витрука, «если нормативный акт (федеральный закон, Указ Президента РФ, постановление Правительства РФ, закон или другой нормативный акт субъекта Российской Федерации) либо отдельные его положения признаны не соответствующими Конституции РФ, то решения Конституционного Суда РФ являются самодостаточными и не требуется издания органом, издавшим этот нормативный акт, нового акта об отмене неконституционного акта либо отдельного его положения, ибо в таком случае, выражаясь языком кибернетиков, такой акт будет ни чем иным, как информационным шумом»³⁴.

В ст. 80 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г. в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации устанавливается обязанность государственных органов и должностных лиц по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Для полного понимания вопроса следует рассмотреть все пять пунктов указанной статьи данного закона.

1. Правительство Российской Федерации не позднее шести месяцев после опубликования постановления Конституционного Суда Российской Федерации и при отсутствии в нем специального срока, вносит в Государственную Думу проект нового федерального конституционного закона, федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений в закон, признаны Конституционным Судом Российской Федерации неконституционным в отдельной его части.

Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также Верховный Суд Российской Федерации по вопросам его ведения вправе осуществлять подготовку проекта нового федерального конституционного закона, федерального закона или ряда взаимосвязанных проектов законов либо законопроекта о внесении изменений в закон, признанный Конституционным Судом Российской Федерации неконституционным, вносить их в Государственную Думу. Правительство Российской Федерации в случае подготовки положительного заключения или положительного официального отзыва на законопроект, внесенный одним из субъектов права законодательной инициативы, вправе отло-

³⁴ Витрук Н.В. Указ. соч. С. 398.

жить внесение законопроекта, инициатором которого является Правительство Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации отменяют свои неконституционные нормативные акты. Тем самым принимают новый нормативный акт либо вносят изменения или дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.

3. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации вносит необходимые изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, отменяет признанный неконституционным закон субъекта Российской Федерации, принимает новый закон субъекта Российской Федерации или ряд взаимосвязанных законов либо вносит изменения и (или) дополнения в закон субъекта Российской Федерации, признанный неконституционным в отдельной его части.

4. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вносит соответствующий законопроект в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации. Если по истечении шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не будут приняты предусмотренные настоящим пунктом меры в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством.

5. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, заключившие признанные Конституционным Судом полностью или частично не соответствующими Конституции Российской Федерации договор между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договор между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации вносят в соответствующий договор изменения или дополнения или прекращают действия договора.

Примечательно, что согласно ч. 2 ст. 87 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г. признание не соответствующими Конституции Российской Федерации федерального закона, нормативных актов Президента и Правительства

Российской Федерации, договора или отдельных их положений влечет за собой отмену положений тех актов, которые были приняты на основе неконституционных актов. Такой же механизм предусматривается и для нормативных актов субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации после провозглашения решения может исправить допущенные в нем неточности в обозначениях, опiski и явные редакционно-технические погрешности. Исправление неточностей в решении оформляется определением. Решение Конституционного Суда может быть официально разъяснено только самим Конституционным Судом по ходатайству органов и лиц, имеющих право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, других органов и лиц, которым оно направлено.

Вопрос о разъяснении решения Конституционного Суда Российской Федерации рассматривается в заседании Конституционного Суда в таком же порядке, в каком это решение было принято. В случае если вопрос о разъяснении решения Конституционного Суда Российской Федерации подлежит рассмотрению в заседании с проведением слушания, в это заседание приглашаются ходатайствующие о разъяснении решения орган или лицо, а также органы и лица, выступающие в качестве сторон по рассмотренному делу.

О разъяснении решения Конституционного Суда Российской Федерации выносится определение, излагаемое в виде отдельного документа и подлежащее опубликованию в тех изданиях, где было опубликовано само решение.

В контексте рассматриваемого вопроса в качестве исторической ретроспективы (согласно вступившим в силу поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 г. Конституционные / Уставные Суды субъектов Российской Федерации упраздняются) следует отдельно рассмотреть вопрос об исполнении решений конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации органами местного самоуправления (как было до поправок).

В научной литературе по конституционному судебному процессу указанной проблеме практически не уделялось должного внимания³⁵.

Думается, что это было связано с тем, что в Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г. отсутствует конкретный механизм исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации органами местного самоуправления. Указанный закон по отношению к органам местного самоуправления ограничивается общими правовыми нормами устанавливающие обязательность выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. Одна-

³⁵ Полезную информацию можно найти в учебнике: Конституционный судебный процесс / отв. ред. М.А. Митюков, В.В. Комаров. С. 237—239.

ко в законах о конституционных (уставных) судах некоторых субъектах Российской Федерации закреплялся механизм исполнения органами местного самоуправления решений (Тыва, Дагестан, Северная Осетия — Алания, Саха (Якутия), Карелия, Башкортостан). Так например, общим для всех указанных субъектов Российской Федерации является закрепления положения о том, что признанные конституционным (уставным) судом нормативные правовые акты одного муниципального образования не соответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации служат основанием для отмены в установленном порядке таких же нормативных правовых актов в других муниципальных образованиях.

Кроме того, органы местного самоуправления исполняли решения конституционных (уставных) судов как стороны, участвующие в деле, так и входящие в число неограниченного круга лиц, которым адресованы решения и выработанные в них правовые позиции этих судов³⁶. Тем самым, органы местного самоуправления являлись субъектами исполнения решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Такая позиция субъектов Российской Федерации, безусловно, вытекает из ст. 6 Федерального конституционного закона о местном самоуправлении 1994 г., где органы местного самоуправления наряду с государственными органами выступают субъектами обязательной реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации.

В Республике Башкортостан глава администрации района, города не позднее месяца после опубликования решения Конституционного Суда Республики Башкортостан отменял признанный неконституционным нормативно правовой акт. После этого принимался новый акт либо вносились изменения или дополнения в нормативно-правовой акт признаны неконституционным.

Представительный орган местного самоуправления в течение срока, установленного решением Конституционного Суда Республики Башкортостан, отменял признанный неконституционным нормативный правовой акт представительного органа местного самоуправления, принимал новый акт либо вносил изменения и дополнения в нормативный правовой акт представительного органа местного самоуправления, признанный неконституционным. Глава муниципального образования вносил соответствующий проект в представительный орган местного самоуправления не позднее десяти дней после опубликования решения Конституционного Суда Республики Башкортостан.

Глава муниципального образования не позднее срока, установленного решением Конституционного Суда Республики Башкортостан, отменял признанный неконституционным нормативный правовой акт, принимал

новый акт либо вносил изменения и дополнения в нормативный правовой акт, признанный неконституционным в отдельной его части³⁷.

В Республике Тыва представительный орган муниципального образования был обязан не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Республики Тыва о неконституционности положений устава муниципального образования принять новый устав или же внести в него изменения или дополнения³⁸.

В законодательстве Республики Карелия также закреплён механизм реализации решения о признании неконституционными устава муниципального образования или его части. Но в отличие от Республики Тывы здесь не было персонифицированного органа местного самоуправления, обязанностью которого являлось приведение устава муниципального образования в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Тем самым это могли делать органы местного самоуправления в течение шести месяцев после опубликования соответствующего решения³⁹.

В законодательстве Республики Саха (Якутия) устанавливалось только то, что органы местного самоуправления обязаны не позднее месяца после опубликования решения отменить или внести изменения в признанные неконституционными акты⁴⁰.

Аналогичный подход закреплён в Республике Дагестан, с той лишь разницей, что здесь определялся двухмесячный срок для исполнения решений суда о признании неконституционным акта органа местного самоуправления или отдельной его части⁴¹.

Таким образом, отметим, что «исполнение решений КС, как, впрочем, и любого иного органа судебной власти, является необходимым элементом справедливого правосудия и его завершающей стадией. Однако применительно к конституционному судопроизводству и его специфическим особенностям оно выражается не только в восстановлении нарушенных конституционных прав, но и в восстановлении режима конституционной законности»⁴².

³⁶ Конституционный судебный процесс / отв. ред. М.А. Миткоков, В.В. Комарова. С. 238.

³⁷ Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-137/7 «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» // СПС КонсультантПлюс.

³⁸ Конституционный закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. №1300 ВХ-1 «О Конституционном Суде Республики Тыва» // СПС КонсультантПлюс.

³⁹ Закон Республики Карелия от 7 июля 2004 г. №790-ЗРК «О Конституционном Суде Республики Карелия» // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁰ Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. № 16-з №363-II «О конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» // СПС КонсультантПлюс.

⁴¹ Закон Республики Дагестан от 2 февраля 2010 г. №8 «О Конституционном Суде Республики Дагестан» // СПС КонсультантПлюс.

⁴² Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 161.

1.4. Мнения и Особые мнения судей на решения Конституционного Суда Российской Федерации

В соответствии с Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г., по общему правилу, решение Конституционного Суда Российской Федерации считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей (ст. 72), является окончательным и не подлежит обжалованию (ст. 79), однако, судья вправе письменно изложить свое особое мнение, либо мнение. По ст. 79 Федерального Конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г., решение Конституционного Суда Российской Федерации действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

В отличие от решений Конституционного Суда, *мнения и особые мнения* судей не подлежат исполнению и не оказывают прямого воздействия на последствия принятых решений. Тем не менее, институт мнений и особых мнений судей призван оказывать воздействие на развитие понимания общественных процессов, дальнейшую общественную дискуссию. Несмотря на принимаемое Судом решение, не подлежащее обжалованию, институт мнений и особых мнений судей способен в будущем привести к переосмыслению ситуации и принятых судом решений и даже принятых иных решений, по сути, пересматривающих решения, принятые ранее.

Необходимо различать «*мнения*» и «*особые мнения*».

Свое «*мнение*» судья Конституционного суда вправе письменно изложить в случае, если он голосовал за принятое постановление или заключение по существу рассматриваемого вопроса, но остался в меньшинстве при голосовании по какому-либо другому вопросу или по мотивировке принятого решения (абз. 2 ст. 76 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г.). То есть, когда по сути он согласен с принятым Судом решением, но не вполне согласен с его аргументацией, считает ее неверной или неполной. Ссылаться на аргументацию, высказанную в Мнении, как основание для дальнейших судебных решений, нельзя. Но право каждого судьи указать на недостатки обоснования принятого решения подчеркивает его самостоятельность и независимость как лица, принимающего решение в личном качестве и несущего за него, включая его обоснование, полную личную ответственность. В качестве примера мнений, высказываемых судьями по решениям в сфере проблем местного самоуправления, стоит привести следующие.

1) Мнение судьи Конституционного Суда Н.В. Витрука на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г.

№7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Чукотского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Чукотском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева».

Без подробного разбора лишь обратим внимание на то, что это не особое мнение, то есть не несогласие с принятым Конституционным Судом решением по существу рассматривавшегося вопроса, но дополнительная позиция о недостаточной законодательной урегулированности конкретного вопроса и необходимости такой регламентации.

2) Более подробно остановимся на мнении судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С.Бондаря на Постановление Конституционного Суда №30-П от 1 декабря 2015 года «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5 1 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы.

С учетом положения Закона о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., упраздняющих поселенческий уровень местного самоуправления как обязательный, заслуживает особого внимания следующий фрагмент мнения судьи Н.С. Бондаря:

«Своего рода конституционной «подсказкой» для такой (дополнительной) аргументации может быть, прежде всего, норма статьи 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Во-первых, в ней прямо закрепляется в качестве обязательного именно поселенческий уровень местного самоуправления («местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях...»). Что же касается муниципальных районов и городских округов как верхнего территориального уровня местного самоуправления, то они «присутствуют» в соответствующей норме Конституции Российской Федерации посредством указания на возможность осуществления местного самоуправления «...и на других территориях».

На этом примере вполне очевидно, что, казалось бы, невинная выше указанная норма Закона о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., которую большинство не специалистов даже не заметили может повлечь за собой чрезвычайно серьезные последствия во всей логике дальнейших решений Конституционного Суда.

Особое мнение судьи Конституционного Суда вправе письменно изложить в случае, когда он не согласен именно с принятым Конституцион-

ным Судом решением по существу (абз. 1 ст. 76 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 г.). Наличие Особого мнения одного или нескольких судей на решение Конституционного суда не означает, что решение является неверным или в чем-либо ущербным. Но оно отражает наличие конфликта, как правило, не только общественно-политического, но и интеллектуального, о возможности неоднозначного или противоречивого толкования специалистами одних и тех же норм Конституции.

В качестве примера стоит привести целый ряд важнейших особых мнений, высказывавшихся судьями Конституционного Суда Российской Федерации по решениям в сфере проблем местного самоуправления, причем, с нашей точки зрения, они достойны более подробного разбора.

1). Особое мнение к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области».

Применительно к вопросу об организации местного самоуправления в Конституционном суде оспаривалась конституционность части третьей статьи 112 Устава – Основного Закона Читинской области, так как она предписывала органам местного самоуправления образовывать свои исполнительные органы, в то время как Конституция Российской Федерации (статья 12) не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти и предусматривает, что их структура определяется населением самостоятельно (статья 131, часть 1), в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления (статья 72, пункт «и» части 1; статья 76, часть 2). Установление же общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд признал часть 3 статьи 112 Устава Читинской области не соответствующей Конституции.

В своем Особом мнении судья Конституционного Суда Н.В. Витрук указал: *«Смысл части третьей статьи 112 Устава Читинской области заключается в том, что руководитель органа местного самоуправления и одновременно возможного его исполнительного органа, выполняющего организационно – распорядительные функции в данном органе местного самоуправления, должен избираться населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права тайным голосованием. Этот способ формирования главы органа местного самоуправления и образуемого им исполнительного органа демократичен и отвечает сущности самоуправления. Но вместе с тем установление одного, единственного способа формирования главы органа местного самоуправления и его ис-*

полнительного органа есть известное ограничение полномочий самого населения самоуправляемых образований. Однако решение этого вопроса составляет исключительную компетенцию субъекта Российской Федерации, а не федеральных органов, и тем более не Конституционного Суда Российской Федерации».

Важно подчеркнуть, что действующим и имеющим правовые последствия является не Особое мнение судьи Н.В. Витрука, а Постановление Конституционного Суда. В то же время, изучение, наряду с решением Суда, и особого мнения судьи, несогласного с данным решением, позволяет лучше понять природу конфликта и аргументацию, стоящую за позициями сторон.

2). Особые мнения судей Н.В. Витрука и Г.А. Гаджиева на Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

Оспариваемыми нормами Закона Удмуртской Республики предусматривалось, среди прочего, создание системы органов государственной власти на территории городов и поселков. Вопрос, по сути, заключался в том, на каком уровне могут функционировать органы государственной власти или же уже должно осуществляться местное самоуправление.

В этой связи заслуживающей внимания, представляется позиция судьи Н.В. Витрука, выраженная в его Особом мнении: «Конституция Российской Федерации в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» не закрепляет право граждан на создание местного самоуправления. Она весьма осторожно формулирует право населения в сфере местного самоуправления в статьях, непосредственно посвященных местному самоуправлению (ч.2 статьи 130, статья 131). В них говорится о праве на осуществление местного самоуправления. Это подтверждает, что источником создания и реорганизации местного самоуправления является Конституция и закон, а не соглашение и воля населения, которое имеет право лишь участвовать в осуществлении местного самоуправления».

3). Особое мнение судьи Н.В. Витрука на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. №17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Не пересказывая в учебном пособии все спорные положения указанного закона и решение по ним Конституционного суда, обратим внимание на позицию судьи, не согласившегося с решением Суда по конкретному вопросу: «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Россий-

ской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, однако трудно согласиться с тем, что установление конкретных требований относительно возраста кандидатов в депутаты и на выборные должности в субъектах Российской Федерации входит в содержание «общего принципа организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» либо составляет основу (принцип) регулирования избирательного права граждан Российской Федерации.

Положение пункта 6 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому установление максимального возраста не допускается, а возможный минимальный возраст не должен превышать 21 года для лиц, избираемых депутатами законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и для лиц, избираемых в органы местного самоуправления, а также 30 лет для лиц, избираемых на должности глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, не получило должной оценки Конституционного Суда Российской Федерации с позиций содержания статьи 60 Конституции Российской Федерации: «Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет».

4). Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»

Это довольно известное и чрезвычайно важное с точки зрения защиты местного самоуправления Постановление Конституционного Суда, содержащее, в том числе, следующие принципиальные позиции:

«2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 132 (часть 1) и 133 положения пунктов 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку они допускают передачу органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно.

3. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12, 32 (часть 2), 130, 131 и 133 положения пунктов 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области, предусматривающие возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществле-

ния местного самоуправления на части территории субъекта Российской Федерации».

Тем не менее, судьи Н. В. Витрук и Г. А. Гаджиев с этой позицией не согласились, обосновывая свое несогласие, в том числе, сложившимися реалиями, когда у местного самоуправления не всегда есть фактические возможности для осуществления в полном объеме своих полномочий.

Акцентируя в данном случае внимание на особых мнениях судей и их важности, отметим принципиальную правоту позиции Конституционного суда. Переформулировав ее не чисто юридически, но сущностно, получится, что задача государственной власти не в том, чтобы согласиться с умалением местного самоуправления под предлогом сложившихся «реалий», которые способствуют присвоению полномочий местного самоуправления, а в том, чтобы обеспечить такое изменение этих реалий при которых полномочия местного самоуправления могли реализовываться в полном объеме.

5). Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова. На него было оформлено сразу два особых мнения — от двоих судей, не согласившихся с таким решением.

Как известно, Конституционный суд не усмотрел нарушения Конституции в норме о формировании представительного органа муниципального района из глав входящих в него представителей муниципальных образований.

В своем особом мнении судья Конституционного Суда Российской Федерации В. Г. Ярославцев демонстрирует последовательность и ссылается на правовую позицию, сформулированную им ранее тоже в особом мнении на решение Конституционного Суда, где предметом рассмотрения были положения другого закона, касающегося организации и формирования не местного самоуправления, а органов государственной власти: *«Таким образом, народовластие является существенным элементом и качественным показателем демократического правового государства как такового. Отсюда с очевидностью следует, что отчуждение народа от принятия государственно-властных решений, в частности посредством запрета свободных выборов органов государственной власти, ведет к искажению самой сути такого государства. Данная правовая позиция была изложена в особом мнении по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года № 13-П). Полагаю, что эти положения распространяются в полной мере и на фор-*

мирование представительных органов муниципального района, поскольку отчуждение населения поселений от осознанного формирования представительного органа муниципального района посредством выборов ведет к нарушению конституционного принципа народовластия».

Кроме того, судья В.Г. Ярославцев отмечает: «Вместе с тем, исходя из принципа народовластия, выступать представителями поселений в представительном органе муниципального района должны только те выборные лица, на момент избрания которых на муниципальных выборах уже была введена процедура формирования представительного органа соответствующего муниципального района в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона 23 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку только в этом случае население получает реальную возможность при выражении своего волеизъявления на выборах принять во внимание возможность последующего замещения конкретным лицом должности в органе местного самоуправления не только поселения, но и муниципального района. Иное означало бы приобретение дополнительного публично-правового статуса лицом, не уполномоченным на это населением. <...> Таким образом, порядок формирования представительного органа муниципального района посредством «вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных населением» не соответствует требованиям статей 3, 32 (часть 1 и 2), 130 и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку при избрании указанных лиц они не получали от населения поселений мандат на «вхождение» в представительный орган муниципального района».

Судья Г.А.Гаджиев в своем особом мнении отмечает: «Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в противоречии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в противоречии со статьей 3 Конституции Российской Федерации качественно изменяет конституционно-правовое понятие «свободные выборы», поскольку допускает, что выборный представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов 25 указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном статьей 35 данного Федерального закона»

И далее: «Оспоренная заявителем норма основывается на противоречащей Конституции Российской Федерации идее о том, что муниципальные поселенческие и муниципальные территориальные (районные) образования – это разные муниципальные образования, и в силу этого

представительные органы могут быть сформированы (а не выбраны) путем избирательных процедур, не основанных на принципах прямого, равного, всеобщего избирательного права).

Таким образом, невозможно оспаривать, что решение Судом вынесено и обжалованию оно не подлежит. Но общественная и научная дискуссия на этом не останавливается, и особые мнения судей Конституционного суда играют в этом важном для развития общества и государства деле свою существенную роль.

6). Особое мнение судьи А.Н. Кокотова на Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы.

В своем особом мнении на решение Суда, признавшего оспаривавшиеся нормы закона не противоречащими Конституции, судья, в частности, указывает: *«Таким образом, Конституционному Суду Российской Федерации следовало признать часть 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 и 131 (часть 1), в той мере, в какой она, допуская установление законом субъекта Российской Федерации для конкретных муниципальных образований единственного и безальтернативного варианта избрания главы муниципального образования и его места в структуре органов местного самоуправления, существенно ограничивает конституционное право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления».*

Вновь обращаем внимание на то, что действующим и влекущим правовые последствия является решение Конституционного суда, а не особое мнение судьи. Тем не менее, представляется, это особое мнение и его аргументация заслуживает подробного изучения и подтверждает важность положения о том, что особые мнения подлежат опубликованию совместно с решениями Конституционного суда.

В заключение стоит отметить, что, в соответствии с Законом о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., Конституционный Суд Российской Федерации наделяется полномочием не только последующего, но и предварительного конституционного контроля нормативно-правовых актов. Так например, согласно п. 40 ст. 1 Закона о поправке, ст. 125 Конституции Российской Федерации 1993 г. дополняется п. 5.1, в соответствии с которым, по запросу Президента Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность проектов

законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации (ранее предмет предварительного конституционного контроля могли быть только не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации). Таким образом, можно ожидать появление решений Конституционного Суда Российской Федерации – в том числе, затрагивающих проблематику местного самоуправления – вынесенных в рамках не только последующего, но и предварительного конституционного контроля.

Выводы по теме. После изучения данной темы обучающиеся получат представление об особенностях конституционной юстиции в сфере местного самоуправления, о специфике решений Конституционного Суда Российской Федерации, а также о порядке реализации этих решений.

Конституционный Суд призван осуществлять контроль за тем, чтобы нормативно правовые акты не вступали в противоречие с конституционно-правовыми нормами. Через свои решения Конституционный Суд осуществляет конституционный контроль в сфере местного самоуправления и тем самым способствует правильному применению не только конституционных, федеральных, региональных, но и муниципальных правовых норм. Решения Конституционного Суда имеют обязательный характер и обладают нормативностью. Соответственно, они являются источниками российского муниципального права.

Контрольные вопросы и задания

1. Каковы особенности конституционного контроля?
2. Перечислите функции конституционного контроля.
3. Дайте характеристику принципу верховенства конституции.
4. Дайте характеристику принципу конституционной законности.
5. Какие органы осуществляют правовую охрану конституции?
6. Дайте характеристику решениям Конституционного Суда РФ как источникам права.
7. Какую роль решения Конституционного Суда РФ играют в системе правовых основ местного самоуправления?
8. Дайте характеристику формам реализации решения Конституционного Суда РФ.
9. В чем суть и смысл понятий «Мнение» и «Особое мнение» судьи Конституционного Суда?

10. По каким ключевым для развития местного самоуправления или вообще известным Вам вопросам, относящимся к проблематике местного самоуправления, которые были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, мнение судей оказалось не единодушным, и были высказаны мнения и особые мнения? В чем была суть разногласий?

Рекомендуемая литература

- Авакьян С.А.* Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: итоги 15-летнего развития, современное состояние// Конституционный вестник. — 2008. — № 1 (19)
- Болдырев О.Ю.* Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых?// Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 121-127.
- Бондарь Н.С.* Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.
- Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008.
- Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008.
- Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. М.: Норма: ИФРА-М, 2016.
- Виноградова П.А.* Правовые аспекты обеспечения конституционных гарантий местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
- Витрук Н.В.* Право, демократия и личность в конституционном измерении: (история, доктрина и практика). Избранные труды (1991-2012). М.: Норма, 2012.
- Волкова Н.С., Хабриева Т.Я.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. М.: Норма, 2005.
- Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика. М.: Норма, 2017.
- Зорькин В.Д.* Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд. М., 2008.
- Клишас А.А.* Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран: Сравнительно-правовое исследование / под общ. ред. профессора В.В. Еремяна. М.: Международные отношения, 2015.
- Колесников А.В.* Муниципальное право Российской Федерации. Саратов, 2015.
- Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации: учеб. пособие / под ред. В.В. Комаровой. М.: Проспект, 2015.
- Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавров/ отв. ред. М.А. Митюков, В.В. Комарова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
- Костюков А.Н.* Народовластие и местное самоуправление: А ституционные проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России, 2018, № 4 (33), С. 33

- Кравец И.А.* Конституционное правосудие: теория судебного конституционного права и практика судебного конституционного процесса: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2017.
- Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред Н.С. Бондаря. М.: ЮРАЙТ, 2013.
- Нарутто С.В., Несмеянова С.Э., Шугрина Е.С.* Конституционный судебный процесс: учебник для магистрантов, аспирантов, преподавателей. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.
- Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статус, 2007.
- Соколова А.И.* Нормоконтроль в сфере местного самоуправления: дис. канд. юрид. наук. М., 2016.
- Чихладзе Л.Т.* Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Университета МВД России. 2015. №5.
- Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.
- Эбзеев Б.С.* Ведение в Конституцию России: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
- Ярошенко Н.И.* Нормоконтроль: Конституционно-правовые основы и роль в механизме реализации конституционно-правовой ответственности: дис. ... канд. юрид. наук / Н.И. Ярошенко. Челябинск, 2006.

Сущностная характеристика местного самоуправления в решениях Конституционного Суда

В результате изучения данной главы обучающиеся должны знать:

- понятие местного самоуправления;
- значение и роль местного самоуправления как основы конституционного строя;
- признаки местного самоуправления;
- основные решения Конституционного Суда Российской Федерации, раскрывающие понятие и признаки местного самоуправления;
- значение местного самоуправления как основы конституционного строя;

уметь:

- ставить цели, формулировать задачи, связанные с пониманием специфики местного самоуправления;
- выявлять проблемы, характеризующие многообразие осуществления местного самоуправления;
- определять особенности местного самоуправления;
- выявлять признаки местного самоуправления;
- выявлять проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации;

владеть:

- юридической терминологией;
- навыками разрешения правовых проблем при выработке направления государственной политики в сфере местного самоуправления;
- навыками разрешения правовых коллизий в муниципальном законодательстве;
- навыками применения положений решений Конституционного Суда Российской Федерации на практике.

Ключевые слова: *местное самоуправление; сущность местного самоуправления; признаки местного самоуправления; самостоятельность местного самоуправления; пределы самостоятельности.*

2.1. Понятие местного самоуправления

В решениях Конституционного Суда закреплены правовые позиции, которые способствуют правильной интерпретации местного самоуправления как феномена общественной жизни, с одной стороны, и как консти-

туционной ценности — с другой. В них устанавливаются сущностные характеристики местного самоуправления. Совокупность этих характеристик дает полную картину того, что такое местное самоуправление. Решения Конституционного Суда Российской Федерации являются «нормативно-доктринальной основой для более четкой характеристики сущности местного самоуправления на законодательном уровне, а именно в ФЗ о местном самоуправлении 2003 г. ...»⁴³.

В *Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. №15-П*⁴⁴ говорится о том, что из ч. 2 ст. 3 и ст. 12 Конституции Российской Федерации 1993 г. следует, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Здесь же отмечается, что по смыслу ч. 2 ст. 32, 130, 131 и 132 Конституции Российской Федерации 1993 г. граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Это означает, что граждане имеют право на осуществление публичной муниципальной власти в рамках муниципального образования как непосредственно, так и через своих представителей.

Более конкретно, положение о том, что публичная власть наряду с органами государственной власти осуществляется также и органами местного самоуправления, подчеркивается в *Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. №3-П*⁴⁵. Так, например, рассматривая вопрос о местных представительных органах власти в Республике Коми, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что само по себе то, что местные представительные органы, согласно Закону Республики Коми, являются органами власти, не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной. Таким образом, согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, органы местного самоуправления осуществляют не государственную, а муниципальную власть, т.е. их природа не является государственной.

⁴³ Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в системе практики конституционного правосудия. С. 47.

⁴⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений устава (Основного закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в устав (Основной закон) Курской области» // Консультант-Плюс.

Указанная позиция Конституционного Суда Российской Федерации основана на глубоком анализе тенденции развития местного самоуправления. Тогда, более двух десятков лет назад, конкретное обоснование властной природы органов местного самоуправления являлось революционным шагом в понимании сути и значения местного самоуправления. Кроме того, важно и то, что Конституционный Суд, основываясь, прежде всего на положениях ст. 3 Конституции Российской Федерации 1993 г., указывает на муниципальную власть как на публичную и при этом признает публичной и государственную власть, что принципиально отличается от советской концепции местного управления, где признаком публичной власти обладала только государственная власть.

Если же говорить о косвенной нормотворческой и «прецедентной» функции Конституционного Суда Российской Федерации и его решений, стоит отметить, что спустя более двух десятков лет после вынесения этого Постановления, в 2020 году понятие «публичная власть» и отнесение местного самоуправления к публичной власти внесено Законом о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г. непосредственно в текст Конституции.

Таким образом, в указанных постановлениях мы находим такие важнейшие признаки местного самоуправления, как:

- местное самоуправление является формой осуществления народо-властия;
- составляет одну из основ конституционного строя;
- граждане осуществляют местное самоуправление путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления;
- муниципальная власть является публичной властью.

2.2. Право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления

Глава 2 Конституции Российской Федерации 1993 г. не содержит специальной формулировки «право граждан на осуществление местного самоуправления». Следовательно, местное самоуправление прямо не устанавливается в числе прав и свобод человека и гражданина. Однако косвенно, исходя из ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 32, статей 130—133 Конституции

⁴⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. №3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СПС КонсультантПлюс.

Российской Федерации 1993 г., данное право имеет место быть, является конституционным по своему смыслу и реализуется гражданами путем различных форм прямого волеизъявления.

Необходимо отметить, что в *Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П* особо оговаривается право граждан на осуществление местного самоуправления и реализацию его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Это означает, что граждане имеют право на участие — непосредственно или через своих представителей — в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, при этом право проживающих на территории граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основании Конституции РФ и федерального законодательства, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

В другом *Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П⁴⁶* устанавливается, что субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти — непосредственно и через органы местного самоуправления — выступает население муниципального образования (ч. 2 ст. 3; ст. 12 и ч. 2. 130 Конституции Российской Федерации 1993 г.). Согласно ст. 130 оно вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления, в том числе путем воздействия в различных не противоречащих закону формах на выборных должностных лиц местного самоуправления. Контроль населения за их деятельностью, устанавливаемый в качестве предпосылки соответствующего воздействия, представляет собой, по существу, одно из средств самоорганизации населения. При этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления).

Следует обратить внимание на то, что в приведенных постановлениях речь идет не о праве на местное самоуправление, а о праве на осуществление местного самоуправления.

В теории местного самоуправления с учетом правовой позиции Конституционного Суда складывается тенденция проведения различия между

⁴⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Чукотского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Чукотском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // СПС КонсультантПлюс.

этими двумя формулировками. Так, например, В.И. Васильев обращает внимание на различное значение права на местное самоуправление и права на осуществление местного самоуправления, указывая на то, что это не тождественные юридические конструкции. «Право на местное самоуправление как субъективное право не существует. Местное самоуправление является обязательным институтом конституционного строя, и его присутствие на территории всего государства не зависит от воли отдельных граждан или коллективов. Оно учреждено в системе публичной власти общей волей всего народа и нормативно объективировано в соответствующих положениях Конституции Российской Федерации. В отличие от него право на осуществление местного самоуправления является субъективным правом, содержание которого не связано с учреждением или упразднением местного самоуправления как такового»⁴⁷.

Кроме двух рассматриваемых выше конструкций, можно выделить еще и понятие «права местного самоуправления, понимая под ними права, закрепленные в ст. 133 Конституции Российской Федерации 1993 г. Таким образом, эта категория несет иную смысловую нагрузку.

Как отмечает В.И. Васильев, «Понятие «права местного самоуправления», воспроизводящее формулу статьи 133 Конституции РФ, не идентично понятию «права граждан на осуществление местного самоуправления». Первое шире второго, права местного самоуправления имеют весьма важную компетенционную (муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления) составляющую. И хотя эта составляющая непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание права граждан на осуществление местного самоуправления, оно имеет относительно самостоятельное значение и особый механизм защиты»⁴⁸.

В рамках права на осуществления местного самоуправления Е.С. Шугрина выделяет коллективные и индивидуальные права. Так *коллективные* права — это права, обладателем которых является местное население, осуществляющее самостоятельную деятельность в пределах муниципального образования⁴⁹. *Индивидуальные* — это права граждан, проживающих на территории муниципального образования.

⁴⁷ Васильев В.И. Право граждан на осуществление местного самоуправления // Гражданин, закон и публичная власть. М., 2008. С. 49.

⁴⁸ Васильев В.И. Муниципальное право России. М., 2008. С. 49.

⁴⁹ Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. М.: Норма, 2012. С. 28.

2.3. Самостоятельность местного самоуправления

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации 1993 г., местное самоуправление гарантируется государством и в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Указанная статья, наряду со статьями 130—133 Основного закона Российской Федерации, составляют важнейшую правовую базу самостоятельности местного самоуправления. В частности, согласно ст. 133 Конституции Российской Федерации 1993 г., местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом судебной защиты, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Однако, как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, «речь идет о том, что «самостоятельность местного самоуправления» должна пониматься не в негативно-охранительном (самостоятельность «от чего-то»), а в позитивно-представительном плане, уполномочивающем местное самоуправление на активную деятельность по решению задач, осуществлению принадлежащих ему как институту российской государственности публично-правовых функций»⁵⁰.

Расширительное толкование указанной нормы позволяет утверждать, что основной закон страны создает базу для обособления местного самоуправления от государственного механизма осуществления публичной власти (децентрализация), сохраняя при этом подзаконную деятельность местной власти. Термин «подзаконная деятельность» применяется для иллюстрации того, что органы местного самоуправления могут действовать только в рамках установленных законом полномочий.

Исходя из всего вышесказанного, сложно говорить о полной самостоятельности местного самоуправления. Однако с учетом того, что органы местного самоуправления не являются структурными подразделениями государственных органов власти, их организационная обособленность очевидна. При этом, как отмечает В.И. Васильев, «Децентрализованные субъекты власти, в том числе органы местного самоуправления, осуществляют управление, оставаясь интегрированной частью государства»⁵¹.

В целом в постановлениях Конституционного Суда указанный конституционный принцип признается значимым и фундаментальным. В связи с

⁵⁰ Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. С. 81.

⁵¹ Васильев В.И. Конституционные начала местного самоуправления // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Юриспруденция, 2014. С. 400.

этим следует обратить внимание на то, что в практике Конституционного Суда есть решение, которое прямо указывает на недопущение нарушения законодательством Российской Федерации принципа самостоятельности местного самоуправления. Так, например, в *Постановлении от 29 марта 2011 г. №2-П*⁵² признается не соответствующим ст. 12, ч. 1 ст. 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации 1993 г. п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.

По мнению Конституционного Суда, на городской округ не могут возлагаться финансовые обязательства по возмещению теплоснабжающим организациям дополнительных расходов, обусловленных установлением уполномоченными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации тарифа на их услуги для населения на уровне ниже экономически обоснованного, при отсутствии закона субъекта Российской Федерации, наделяющего органы местного самоуправления соответствующими полномочиями с предоставлением необходимых для их реализации средств.

Некоторыми постановлениями Конституционного Суда допускается ограничение пределов самостоятельности местного самоуправления на уровне федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

В частности, в *Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. №17-П*⁵³ устанавливается, что пределы усмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законодательством исходя из интересов обеспечения прав граждан в сфере местного самоуправления и общих принципов его организации в Российской Федерации.

Думается, что наиболее ярко правовая позиция Конституционного Суда в вопросе ограничения самостоятельности местного самоуправления проявляется в *постановлении Конституционного Суда Российской*

⁵² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. №2-П «По делу о проверке конституционности положения п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» // СПС КонсультантПлюс.

⁵³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. №17-П. «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Федерации от 1 декабря 2015 г. №30-П⁵⁴ В частности, Конституционный Суд устанавливает, что, закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации 1993 г. исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной.

По мнению В.И. Васильева, запрет на ограничение прав местного самоуправления «не следует понимать в абсолютно императивном смысле, безотносительно к другим положениям Конституции РФ. Данная норма не имеет такого характера, а ее реальное содержание может быть выяснено только в системной связи с иными статьями Конституции РФ, прежде всего с ч. 3 ст. 55»⁵⁵. Так например, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации федеральным законом допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

В связи с принятым Законом о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., актуален вопрос о том, насколько поправка о возможности органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления ограничивает либо не ограничивает самостоятельность местного самоуправления и право граждан на осуществление местного самоуправления.

В своем Заключении от 16 марта 2020 № 1-3 Конституционный Суд пришел к выводу о соответствии Конституции Российской Федерации 1993 г. порядка вступления в силу ст. 1 Закона о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г. (а именно в ст. 1 сформулированы содержательные поправки к Конституции), так и о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации 1993 г. Тем не менее, есть основания предполагать, что в будущем практике реализации этой новой нормы могут возникнуть коллизии, связанные с возможной компетенционной экспансией федеральной и региональных властей в формирование органов местного самоуправления. Основания и пределы вмешательства в компетенцию местного самоуправления в этой части, вероят-

⁵⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. №30-П «По делу о проверке конституционности частей 4.5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

⁵⁵ *Васильев В.И.* Конституционные начала местного самоуправления // Конституция Российской Федерации от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России). С. 406.

но, неоднократно будут уточняться как законодателем, так и, в спорных случаях, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Вызывает множество вопросов и изменение, которое вносится в ст. 133 Конституции Российской Федерации 1993 г. Если раньше среди гарантий местного самоуправления называлась «компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти», то теперь — «компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций» (похожая формулировка была и в изначальном внесенном Президентом Российской Федерации проекте Закона о поправке к Конституции Российской Федерации). Получается, что в иных случаях компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, ранее гарантированная, не предусматривается⁵⁶. Этот вопрос также нуждается в законодательном уточнении и, в перспективе, вероятно, окажется в поле зрения Конституционного суда Российской Федерации.

Выводы по теме. После изучения данной темы обучающиеся получают представление о решениях Конституционного Суда Российской Федерации, закрепляющих понятие и признаки местного самоуправления. Кроме того, показаны те решения суда, которые непосредственно касаются самостоятельности местного самоуправления.

Местное самоуправление является необходимой формой осуществления народовластия и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Граждане имеют право на осуществление публичной муниципальной власти в рамках муниципального образования как непосредственно, так и через своих представителей. Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации 1993 г. местное самоуправление гарантируется государством и в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. С одной стороны, в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации допускается ограничение принципа самостоятельности, а с другой — данный принцип признается значимым и фундаментальным. Существует правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации о том, что местное самоуправление не является абсолютным.

⁵⁶ Болдырев О.Ю. Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых? // Конституционный вестник. — 2020. — № 5 (23). — С. 122.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте понятие местного самоуправления.
2. Какими признаками характеризуется местное самоуправление?
3. Почему муниципальная власть является публичной властью?
4. В чем заключается сущность местного самоуправления?
5. Что означает положение о том, что местное самоуправление — это основа конституционного строя?
6. Дайте характеристику местному самоуправлению как одной из форм осуществления народовластия.
7. Какие можно отметить тенденции и изменения в Конституции и законодательстве в части обеспечения самостоятельности местного самоуправления в России?

Рекомендуемая литература

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Авакьян С.А. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: итоги 15-летнего развития, современное состояние // *Конституционный вестник*. — 2008. — № 1 (19)

Болдырев О.Ю. Реформа местного самоуправления в контексте общей конституционной реформы / Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография. / под ред. Чихладзе Л.Т., Ларичева А.А., Хзова Е.Н. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020.

Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.

Васильев В.И. Право граждан на осуществление местного самоуправления // *Гражданин, закон и публичная власть*. М., 2008.

Васильев В.И. Конституционные начала местного самоуправления // Конституция Российской Федерации от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2014.

Ежукова О.А. Предварительные итоги развития конституционной модели местного самоуправления // *Конституционное и муниципальное право*. 2018. № 11

Лютцер В.Л. Организационная самостоятельность местного самоуправления: конституционный принцип и законодательная практика // *Законодательство*. — 2018. — № 7.

- Пешин Н.Л.* Муниципальная власть: продолжение государства или институт самоорганизации общества?// Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2019. — №2. — С.38–50.
- Тимофеев Н.С.* К проблеме развития одной из конституционных основ местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право. 2018. №12.
- Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А.* Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования // Вестник СПбГУ. Право. 2020. Т.11. Вып. 2.
- Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А.* Дуалистическая модель и «разумная централизация» как факторы эффективного функционирования местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 2. (На английском языке).
- Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А.* Mend or End: теоретические и нормативные основы эволюции местного самоуправления в России // Lex Localis – журнал местного самоуправления. Том 17. № 4. 2019. (На английском языке).
- Шугрина Е.С.* Муниципальное право: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.

Территориальные основы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда

В результате изучения данной главы обучающиеся должны знать:

- понятие и признаки муниципального образования;
- виды муниципальных образований;
- территории муниципальных образований;
- процесс преобразования муниципальных образований;
- упразднение городских и сельских поселений;

уметь:

- оперировать категориями территориальных основ местного самоуправления;
- анализировать характеристики видов муниципальных образований;
- давать квалифицированное юридическое заключение и консультации по вопросам территориальной организации местного самоуправления;
- составлять и оформлять документы об установлении, изменении границ и преобразовании муниципальных образований;

владеть:

- признаками классификации муниципальных образований;
- навыками работы с решениями Конституционного Суда Российской Федерации;
- методами структурного анализа решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам территориальных основ местного самоуправления;
- навыками разрешения проблем и коллизий при решении вопросов территориальной организации местного самоуправления.

Ключевые слова: *муниципальное образование; территория муниципального образования; границы муниципальных образований; муниципальный район; городское поселение; сельское поселение; городской округ, поселенчески-территориальный принцип организации местного самоуправления.*

3.1. Территориальная организация местного самоуправления

Одну из важнейших основ местного самоуправления составляет правовой режим территории муниципального образования. Согласно ст. 131 Конституции Российской Федерации 1993 г., «Местное самоуправление осу-

ществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций».

Данная формулировка по своей сути означает, что местное самоуправление должно осуществляться в поселениях, максимально приближенных к населению. Кроме того, допускается осуществление местного самоуправления и на иных территориях. Следовательно, рассматриваемая конституционная норма допускает осуществление местного самоуправления на поселенческом и территориальном уровне. Иными словами, по смыслу положения ст. 131 Конституции Российской Федерации 1993 г. возможен вариант двухуровневого территориального устройства муниципального образования. Однако в любом случае именно поселенческий принцип территориальной организации местного самоуправления является предпочтительным, а территория муниципального образования необязательно должна совпадать с административно-территориальной единицей.

Иными словами, территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением субъекта Федерации. Вопросы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации находятся в их исключительном ведении и могут решаться самостоятельно.

Такой подход был закреплен в *постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. №15-П⁵⁷* в связи с запросом Тульского областного суда. Так, например, в п. 4 указанного акта записано: «... Территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций».

При этом невозможен отказ от местного самоуправления или его упразднение. Так, например, согласно *постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. №15-П⁵⁸*, любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определенной территории противоречит положениям Конституции Российской Федерации и федеральным законам об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской

⁵⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. №15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной закон) Курской области» // СПС КонсультантПлюс.

Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации 1993 г. Н.С. Бондарь весьма справедливо отмечает: «... Используемое в статье 131 Конституции в контексте рассмотрения вопросов местного самоуправления понятие «территория» не совпадает с понятием «поселения». Первое является более широким по содержанию: «другие территории» могут означать не названные Конституцией, иными законодательными актами разновидности поселений и отдельные части поселения, не являющиеся самостоятельными поселениями (микрорайоны, жилые массивы в пределах городского поселения и т.п.), но претендующие на формирование в своих границах самостоятельного муниципального образования. В то же время речь может идти о территориях, объединяющих несколько поселений (район и т.д.).

В частности, как указывал в ряде решений Конституционный Суд Российской Федерации, район, непосредственно входящий в состав республики, может включать ряд городских и сельских поселений, каждое из которых ... имеет право быть муниципальным образованием, поскольку население городского, сельского поселения не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления (см. абз. 4 п. 5 мотивировочной части Постановления от 24 января 1997 г. №1-П; абз. 3 п. 3 мотивировочной части Постановления от 11 ноября 2003 г. №16-П). Этим должны определяться и параметры взаимоотношений между поселениями и районами»⁵⁹

Федеральное законодательство о местном самоуправлении базируется на двухуровневой модели территориального устройства местного самоуправления. Получается, что муниципальным образованием становятся и район, и входящие в него сельские и городские поселения. Кроме этого, по смыслу указанных выше положений ст. 131 Конституции Российской Федерации 1993 г. и позиции Конституционного Суда РФ вполне оправданным является введение Федеральным законом «О внесении в статью 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27 мая 2014 года №136-ФЗ (далее смотри Федеральный закон №136) двух новых видов муниципальных образований: *городского округа с внутригородским делением на районы и внутригородского района*.

⁵⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 992.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. №30-П⁶⁰ устанавливается, что муниципальные районы, городские округа (в том числе городские округа с внутригородским делением), как и другие муниципальные образования, предназначены для осуществления муниципальной власти. По своей природе они представляют собой верхний уровень муниципальных образований, на территории которых граждане (население муниципального образования) совместно реализуют право на местное самоуправление. Однако, как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, этот уровень (публично-территориальная единица) интегрирован в систему государственно-властных отношений. Это выражается в том, что органы местного самоуправления, формируемые на данном уровне, осуществляют государственные функции через передачу им органами федеральной государственной власти и государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных государственных полномочий.

Нижний, поселенческий (сельские и городские) территориальный уровень осуществления местного самоуправления ориентирован на самоорганизацию граждан. Соответственно здесь потенциал личного участия жителей более высок, чем в муниципальном районе или в городском округе. Важной характеристикой нижнего уровня местного самоуправления является то, что передача городским и сельским поселениям отдельных государственных полномочий является исключением из правил строго ограничиваемым законом.

Безусловно, вопрос о двух уровневой территориальной организации местного самоуправления порождает проблему соподчиненности муниципальных образований. Так, например, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. №3-П⁶¹ исключается подчиненность одного муниципального образования другому, поскольку это противоречит конституционному принципу самостоятельности населения в решении вопросов местного самоуправления.

⁶⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. №30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

⁶¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. №3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СПС КонсультантПлюс.

В другом постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. №14-П⁶² устанавливается, что в Федеральном законе о местном самоуправлении 1995 г., так же как и в Конституции Российской Федерации, не предусматриваются различия в правовом статусе муниципальных образований. Тем самым муниципальные образования независимо от размеров территории и численности населения, а также своей структуры и места в системе территориального устройства пользуются одними и теми же конституционными правами и гарантиями.

3.2. Учет мнения населения при изменении границ и преобразованиях муниципальных образований

Согласно ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации 1993 г. изменение границ территории, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующей территории.

Анализ данного положения позволяет сделать вывод о том, что учет мнения населения муниципального образования осуществляется органами публичной власти. Как следствие этого, здесь отсутствует фактор самостоятельности населения. Кроме того, изменение границ территории муниципального образования по смыслу положений Конституции Российской Федерации 1993 г. не относится к вопросам местного значения. Потому федеральные органы государственной власти и государственные органы субъектов Российской Федерации получили не ограниченные Конституцией полномочия в этой сфере.

В Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. в вопросе правового регулирования изменения границ муниципального образования используются две формулировки: «учет мнения населения» и «согласие населения».

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 6 марта 2008 г. №214-О-П⁶³, законодатель, осуществляя свои регулятивные полномочия в указанной сфере, обладает достаточной свободой усмотрения в выборе конкретного механизма волеизъявления местного сообщества по поводу своей терри-

⁶² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. №14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁶³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. №214-О-П «По жалобе гражданина Севашова Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

ториальной организации. В частности, он вправе установить дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Однако при этом законодатель не может действовать произвольно. Он обязан выявить достоверное мнение населения по существующим вопросам и довести его до сведения органа публичной власти, уполномоченного принимать решение об изменении границ муниципальных образований. Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что следует исходить из того, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие большинство населения территории муниципального образования, требуют непосредственного волеизъявления населения соответствующей территории. Иное означало бы, что местные сообщества оказались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемым, в частности, запретом на ограничение прав местного самоуправления.

Таким образом, из данного определения Конституционного Суда Российской Федерации следует очень важный вывод о том, что учет мнения и получение согласия населения в форме решения представительного органа возможен. Но это должно быть обеспечено специальным механизмом предварительного выявления мнения населения. В данном случае в качестве пример можно привести такие формы непосредственной демократии, как публичные слушания, опрос и т.д. именно такого рода формы должны предшествовать решению представительного органа.

В постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. №1-П, от 3 ноября 1997 г. №15-П, от 16 октября 1997 г. №14-П, от 30 ноября 2000 г. №15-П. сформулирован ряд важных правовых позиций⁶⁴:

⁶⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. №1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. №15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. №14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений устава (Основного закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // СПС КонсультантПлюс.

конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к элементу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимой гарантии права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления;

- учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер;

в иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан;

в случаях изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, наиболее адекватной формой учета мнения населения является референдум;

- конституционное регулирование местного самоуправления предусматривает учет мнения населения при изменении границ территории, в которых осуществляется местное самоуправление, независимо от их характера, сужения либо, напротив, расширения пространственной сферы реализации права на местные самоуправления, а также конкретного состава территории, выступающей объектом изменений;
- Конституция Российской Федерации 1993 г. не определяет, в каких именно формах должно быть выражено мнение населения при изменении границ территории, в которых осуществляется местное самоуправление, что предполагает необходимость законодательного регулирования.

В связи с принятым Законом о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., заслуживает внимания вопрос об исключении из числа принципов организации местного самоуправления, поселенческого принципа (точнее, поселенческо-территориального принципа организации местного самоуправления, предполагавшего обязательную поселенческую составляющую и отводившего ей особое значение), с сохранением лишь территориального принципа. Реализация этой нормы ставит под вопрос всю нынешнюю двухуровневую систему местного самоуправления, строго говоря, лишает жителей поселений права на осуществление местного самоуправления именно в рамках своего исторически сложившегося поселения, позволяя ограничиться органами местного самоуправ-

ления исключительно на более отдаленном от населения уровне – территории, зачастую чрезвычайно укрупненной и территориально разобщенной. Есть основания предполагать, что в дальнейшем вопрос об исключении поселенческого принципа организации местного самоуправления станет предметом законодательного уточнения, и, вероятно, основанием для конфликтов, которые придется разрешать Конституционному Суду Российской Федерации.

Выводы по теме. После изучения данной темы обучающиеся получат представление об особенностях территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации, о специфике изменения границ местного самоуправления. Познакомятся с проблемой определения двухуровневой модели территориального устройства местного самоуправления, изменения границ муниципального образования. При этом в случаях изменения границ территории муниципального образования необходимо учитывать мнения населения.

Местное самоуправление должно осуществляться в поселениях. Допустимо также осуществление местного самоуправления и на территориальном уровне. Это — муниципальные районы, городские округа, городские округа с внутригородским делением, а также с внутригородскими муниципальными образованиями городов федерального значения, но при этом они интегрированы в систему государственно-властных отношений. Поселенческий уровень осуществления местного самоуправления ориентирован на самоорганизацию граждан.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте понятие и опишите структуру территориальной основы местного самоуправления.
2. Какие существуют виды муниципальных образований?
3. Дайте краткую характеристику решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу территориальных основ местного самоуправления.
4. В чем состоят особенности муниципального района?
5. Охарактеризуйте особенности городского округа.
6. Каковы последние изменения в территориальной организации местного самоуправления? Что означает отказ от поселенческой составляющей поселенческо-территориального принципа организации местного самоуправления?

Рекомендуемая литература

- Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ №О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»;
- Баженова О.И.* И вновь о проблемах территориальной организации местного самоуправления в России// Муниципалитет. — 2018. — №3;
- Баженова О.И.* К проблеме реализации конституционного поселенческо-территориального принципа организации местного самоуправления. В защиту поселенческого начала// Местное Право. — 2019. — №4;
- Болдырев О.Ю.* Реформа местного самоуправления в контексте общей конституционной реформы / Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография. / под ред. Чихладзе Л.Т., Ларичева А.А., Хзова Е.Н. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020;
- Ежукова О.А.* Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства (по материалам круглого стола)// Конституционное и муниципальное право. 2015. №1. С.45-53;
- Ковалева Т.К.* Развитие местных территорий и местных сообществ: векторы совпадают// Конституционное и муниципальное право. 2017. №7. С.61–64
- Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
- Нарутто С.В., Несмеянова С.Э., Шугрина Е.С.* Конституционный судебный процесс. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014.
- Нарутто С.В., Шугрина Е.С.* Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления: учебник для магистратуры. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
- Нарутто С.В., Е.С. Шугрина, Исаев И.А., Алебастрова И.А.* Территория в публичном праве. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
- Уваров А.А.* Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
- Шугрина Е.С.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по главе 8 Конституции России «Местное самоуправление» // Муниципальная власть. 2013. № 3. С. 19—29.

Органы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда

В результате изучения данной главы обучающиеся должны знать:

- понятие, виды и структуру органов местного самоуправления;
- место и роль представительных органов в системе органов местного самоуправления;
- правовой статус главы муниципального образования;
- основные функции местной администрации;
- основные решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам органов местного самоуправления;

уметь:

- соотносить понятия «орган местного самоуправления», «муниципальный орган», «должностное лицо местного самоуправления»;
- устанавливать пределы самостоятельности населения при определении структуры органов местного самоуправления;
- формировать структуру органов местного самоуправления;
- формировать предложения по оптимизации структуры органов местного самоуправления;
- анализировать сущность и особенности модели формирования органов местного самоуправления;

владеть:

- навыками формирования структуры органов местного самоуправления;
- навыками анализа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам формирования органов местного самоуправления;
- навыками разрешения правовых проблем устройства муниципальной власти.

Ключевые слова: *органы местного самоуправления; структура органов местного самоуправления; население муниципального образования; глава муниципального образования; муниципальный Совет; местная администрация.*

4.1. Самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления

Одним из самых дискуссионных в науке муниципального права является второе предложение п. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации 1993 г. о том, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, «важным является уяснение содержания понятия «структуры

органов местного самоуправления», а также определение степени самостоятельности населения»⁶⁵. Различные толкования вызвал термин «самостоятельно». В частности отмечается, что следует проводить разницу между термином «самостоятельного» и «непосредственного» определения структуры⁶⁶. По мнению Н.С. Бондаря «в данной норме указанное понятие употребляется в широком смысле: оно включает как внутреннее устройство соответствующих органов, их наименование, так и определение видов, конкретного перечня выборных и других органов местного самоуправления, а также характер взаимоотношений между ними, в особенности между представительными и исполнительно-распорядительными органами, распределение компетенции между ними. Таким образом условно можно выделить внешнюю структуру органов местного самоуправления и внутреннюю структуру — внутреннее устройство соответствующих органов, с которыми порой неоправданно отождествляется понятие структуры органов местного самоуправления»⁶⁷.

Думается, что положение второго предложения ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации 1993 г. следует понимать в системной взаимосвязи с п. «н» ч. 1 ст. 72, согласно которой установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к сфере полномочий государственной власти. Тем самым положения указанной статьи, прежде всего в части самостоятельности населения, при определении структуры органов местного самоуправления скорее всего надо понимать в рамках, установленных федеральным законом и законами субъектов Федерации общих принципов организации местного самоуправления. Таким образом, получается, что самостоятельность при определении структуры органов местного самоуправления населения возможна, но только в рамках тех организационных модели, которые установлены законами. В данном случае общим принципом будет организационная модель местного самоуправления, а население муниципального образования, как и в целом, субъект Федерации могут самостоятельно определить конкретную модель, применимую в муниципальном образовании.

Сказанное выше следует подтвердить постановлением Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. №3-П по делу о конституционности ряда положений Устава — Основного закона Читинской области. Так, например, Конституционный Суд РФ установил, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, но в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативны-

⁶⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма. 2013. С. 995.

⁶⁶ Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. С. 223.

⁶⁷ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. С. 995.

ми актами субъекта Российской Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления. Поскольку содержание «общих принципов» в Конституции не определяется, законы об этих принципах «могут включать в себя сколь угодно ограничения самостоятельности населения»⁶⁸.

Именно такой подход к решению данного вопроса был избран в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. Так, например, структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом в структуре органов местного самоуправления обязательно должны быть не только представительный орган, но и глава муниципального образования и местная администрация. Таким образом, государственная власть оказалась доминирующей в определении важнейших составляющих структуры органов местного самоуправления. Получается, что в целом структуру органов местного самоуправления устанавливает не население, а федеральные органы государственной власти, следовательно, самостоятельность, указанная в п. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации 1993 г., не может быть абсолютной.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. №30-П⁶⁹ определяется, что структура органов местного самоуправления должна определяться населением не произвольным образом, а в рамках положений, установленных Федеральным законом о местном самоуправлении 2003 г.

Однако в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. все-таки устанавливается порядок самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления. Тем не менее, это касается вновь образованного муниципального образования, где самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления происходит путем проведения местного референдума, а в случае отсутствия инициативы граждан о его проведении — представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания. Референдум может проводиться также в случае преобразования суще-

⁶⁸ Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. С. 223.

⁶⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. №30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС КонсультантПлюс.

ствующего муниципального образования. Следуя логике п. 2 ч. 8 ст. 85, получается, что структура органов местного самоуправления в тех муниципальных образованиях, которые были созданы до принятия Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., может изменяться без участия населения в соответствии с указанным законом путем внесения надлежащих изменений в уставы муниципальных образований органами местного самоуправления. В этой связи мы отчасти разделяем критическую точку зрения В.И. Васильева который отмечает: «Согласно поправкам, которые внесены в Федеральный закон №131-ФЗ Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 15 декабря 2004 г., соответствующие изменения в структуре органов местного самоуправления вносятся представительным органом местного самоуправления и в том случае, если устав муниципального образования был принят на местном референдуме, либо если решением референдума были определены численный состав представительного органа, порядок избрания и полномочия главы муниципального образования. Это ставит в неравные условия при определении структуры органов местного самоуправления население вновь образованных и сохраняющихся муниципальных образований»⁷⁰. Анализ указанных положений позволяет утверждать, что самостоятельность населения при определении структуры местного самоуправления является относительной категорией.

4.2. Формирование органов местного самоуправления

Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. устанавливается несколько моделей формирования органов местного самоуправления.

I модель. Согласно ч. 4 ст. 35 указанного закона, представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. В основе рассматриваемой модели лежит принцип делегирования.

II модель. Представительный орган муниципального района может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пя-

⁷⁰ *Васильев В.И.* Законодательная основа муниципальной реформы. С. 225.

тые от установленной численности представительного органа муниципального района. В основе данной модели лежит принцип прямых выборов.

III модель. В соответствии с ч. 1 ст. 5 рассматриваемого закона представительный орган городского округа с внутригородским делением на районы может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства.

IV модель. Представительный орган городского округа с внутригородским делением на районы может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

V модель. Законом установлен способ избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и исполняющим полномочия главы местной администрации.

Анализ положений ст. 36 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. позволяет сделать вывод о том, что данная модель применима к городскому поселению, городскому округу, городскому округу с внутригородским делением, муниципальному району, внутригородским муниципальным образованиям городов федерального значения. Однако есть различия в порядке проведения конкурса по отбору кандидата на должность главы муниципального образования⁷¹.

Следует отметить, что в научной литературе по данной проблематике способ избрания высшего должностного лица муниципального образования в части организации и проведения конкурса, установленного в ч. 2.1 ст. 36 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., подвергается критике. Это связано с тем, что механизм проведения конкурса прак-

⁷¹ Так, например, в муниципальном районе, городском округе, в городском округе с внутригородским делением, во внутригородских муниципальных образованиях города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта РФ (главой субъекта Федерации). В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина - главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением. Что касается поселения, являющегося административным центром муниципального района, то здесь при формировании конкурсной комиссии 1/4 членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, 1/4 - представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина - главой субъекта Федерации.

тически аналогичен процедуре конкурса, давно используемого для главы местной администрации муниципального образования⁷².

Следуя положениям *Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. №30-П*, отметим, что порядок выборов главы муниципального образования, установленный Федеральным законом, не противоречит положениям Конституции Российской Федерации 1993 г., поскольку она не определяет статус главы муниципального образования как выборного должностного лица. Кроме того, в Конституции Российской Федерации вообще не определяются способы замещения указанной должности. Следовательно, возникает необходимость дополнительного законодательного регулирования конкретного механизма прямых или не прямых (косвенных) выборов главы муниципального образования.

Думается, что правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации вполне рациональна, поскольку строится на следующей формуле: Конституции не может противоречить то, что вообще в ней не закреплено.

В рассматриваемом постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. №30-П отмечается, что «недопустимо введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления, притом, что в числе альтернативных способов, во всяком случае, должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов».

Анализируя особенности формирования представительного органа муниципального образования в Российской Федерации, можно сказать, что, с одной стороны, в ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации нашло отражение положение об обязательности наличия в муниципальном образовании выборного (представительного) органа муниципального образования. Соответственно, свободные выборы имеют особую ценность в системе институтов народовластия, которые на уровне местного самоуправления должны получать наиболее широкую реализацию. Однако, с другой стороны, в рассматриваемой статье не уточняется, о каких выборах идет речь — прямых или не прямых. В этой связи следует согласиться с правовой позицией Конституционного Суда Российской Феде-

⁷² Данный механизм не так однозначен, как может показаться на первый взгляд. Проблема в том, что глава муниципального образования замещает выборную муниципальную должность. Соответственно, в данном случае должны применяться правовые нормы законодательства о выборах. В свою очередь, назначаемый по контракту глава местной администрации замещает не выборную муниципальную должность муниципальной службы, иными словами является муниципальным служащим. Здесь должны преимущественно применяться нормы Федерального закона от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», особенно в части квалификационных требования для замещения должности муниципальной службы. Следовательно, предъявление к кандидатам на данную должность дополнительных требований, как в случае с главой местной администрации, не соответствует закону.

рации, в котором подчеркивается, что прямые выборы не являются единственно допустимым способом при формировании органов публичной власти, в том числе и муниципальной. Более того, в данном Постановлении отмечается, что Конституция Российской Федерации не определяет конкретный (исчерпывающий) состав и статусные характеристики органов местного самоуправления, которые могут или должны создаваться на уровне муниципальных образований. Кроме этого, не требуется, чтобы выборные (представительные) и иные органы местного самоуправления на всех территориях, в границах которых оно осуществляется, формировались по единым (универсальным) правилам.

Таким образом, с одной стороны, формирование представительного органа муниципального района из глав городских и сельских поселений, входящих в состав указанного муниципального района, а с другой — из депутатов представительных органов этих поселений, избираемых их представительными органами, не противоречит положениям Конституции Российской Федерации, хотя бы потому, что в любом случае представительный орган как таковой присутствует и формируется из депутатов, избранных на муниципальных выборах населением городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района. Однако Конституционный Суд Российской Федерации запретил вхождение в состав сформированного путем делегирования представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Это связано с тем, что такой глава муниципального образования не получил публичного мандата через процедуру выборов⁷³.

Представляется, что в целом сложно говорить о нарушении принципа народного представительства, хотя перед нами пример непрямого формирования представительного органа муниципального района. Получа-

⁷³ Думается, что указанную правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации следует уточнить. На самом деле согласно п. 1 ч. 2 ст. 36 глава муниципального образования может избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Это значит, что в любом случае он избирается представительным органом муниципального образования, который в свою очередь представляет интересы населения муниципального образования. Кроме того, сам Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении №30-П отмечает, что такой порядок избрания главы муниципального образования представительным органом даст основание для его причисления к выборному должностному лицу местного самоуправления. Такое положение дел не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку вопросы местного значения решаются населением муниципального образования либо непосредственно, либо через выборные и другие органы местного самоуправления. Указанная выше научная позиция корреспондирует с особым мнением судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондарен, высказанной в *Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 №30-П*.

ется, что наиболее важно формирование на муниципальных выборах представительного органа городского и сельского поселения. Именно на этом акцентируется внимание в рассматриваемом постановлении Конституционного Суда Российской Федерации.

Непрямыми выборами путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов также может формироваться представительный орган городского округа с внутригородским делением. Однако и в одном, и в другом случае возможен вариант формирования представительного органа верхнего уровня (муниципального района, городского округа с внутригородским делением) прямыми выборами. Таким образом, получается, что здесь присутствует альтернативный вариант формирования представительного органа муниципального образования.

При изучении положения ст. 35 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. возникает вопрос о том, возможно ли формирование органов местного самоуправления городских и сельских поселений непрямым способом, иными словами, возможен ли альтернативный способ их формирования. Указанный Федеральный закон позволяет ответить на этот вопрос отрицательно, хотя есть исключения.

Как правило, не прямой способ формирования распространяется на представительные органы муниципального района и городского округа с внутригородским делением. Однако представительный орган городского и сельского поселения однозначно формируется на муниципальных выборах только в том случае, если здесь не реализуются государственные функции и задачи. Кроме того, недопустимо введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования в простых городских и сельских поселениях⁷⁴.

В связи с принятым Законом о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., в системе формирования органов местного самоуправления происходят изменения в связи с вводимой возможностью органов государственной власти принимать участие в формировании органов местного самоуправления. Как законодатель в будущем регламенти-

⁷⁴ Так, например, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации №30-П подчеркивается: «В частности, законодатель субъекта Российской Федерации не лишен возможности предусмотреть применение тех или иных вариантов как безальтернативных во всех муниципальных районах, городских округах, внутригородских районах, а также во всех тех городских поселениях, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение, сопоставимы с городскими округами». В случае если законом субъекта Российской Федерации устанавливается безальтернативный порядок формирования органов местного самоуправления, то такая модель должна базироваться на нормативных критериях, определенных законом субъекта Российской Федерации. Однако проблема в том, что в подавляющем большинстве субъектов РФ отсутствуют четко выраженные критерии безальтернативности формирования органов местного самоуправления, что значительно ограничивает права субъектов РФ на безальтернативную модель.

рует случай, основания и порядок для подобного вмешательства при формировании органов местного самоуправления, мы пока ясности не имеем. Тем не менее, данный вопрос, очевидно, конфликтный, и есть основания полагать, что в будущем те или иные решения в части вмешательства органов государственной власти в формирование органов местного самоуправления могут стать предметом рассмотрения Конституционного Суда.

4.3. Досрочное прекращение полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица

В ч. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (см. Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 г.) устанавливался механизм досрочного прекращения полномочий как ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

В Конституционный Суд Российской Федерации поступил запрос Народного Хурала Республики Бурятия о проверки на соответствие Конституции Российской Федерации 1993 г. указанного положения Закона. По мнению заявителя, установленная Законом возможность досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления нарушает его самостоятельность. Тем самым происходит вмешательство органа государственной власти в функционирование местного самоуправления, что в свою очередь противоречит положениям ст. 3, 12 и 130 Конституции Российской Федерации 1993 г.

В этой связи весьма важно рассмотрение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, закрепленных в *постановлении от 16 октября 1997 г. №14-П*⁷⁵ и направленных на выяснение определенности и правомерности в вопросе досрочного прекращения полномочий указанных лиц.

Хотя запрос по данному делу в Конституционный Суд Российской Федерации был направлен на выяснение соответствия п. 3 ст. 49 Федерального закона о местном самоуправлении 1995 г. положениям Конституции Российской Федерации 1993 г., тем не менее правовые позиция

⁷⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. №14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

суда актуальный и на данный момент. Такая актуальность вопроса определяется тем, что в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. также содержатся правовые нормы, устанавливающие механизм досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления (статьи 25, 73, 74, 74¹). Причем в случае с ст. 73 и 74 в основе решения о досрочном прекращении полномочий лежит судебное решение, а в основе удаления главы муниципального образования — решения представительного органа муниципального образования.

Так, например, Конституционный Суд Российской Федерации в рассматриваемом постановлении отметил, что для реализации конституционных положений и защиты права граждан, в том числе и права на осуществление местного самоуправления от возможных злоупотреблений органов местного самоуправления и выборных должностных лиц, Российская Федерация вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Суд установил, что само по себе досрочное прекращение полномочий не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления. Однако при этом оно должно сопровождаться одновременным назначением новых выборов. Кроме того, как разновидность ответственности она должна быть соразмерна степени совершенного правонарушения и значимости защищаемых интересов. Таким образом, установленная законом возможность досрочного прекращения органов и должностных лиц местного самоуправления не противоречит Конституции Российской Федерации 1993 г.

Порядок осуществления процесса, в результате которого возможно досрочное прекращение полномочий, базируется на целом ряде правонарушений, квалификацию которым дает соответствующий судебный орган. Как следствие этого, именно суд выносит решение о возбуждении вопроса досрочного прекращения полномочий.

С учетом положений постановления Конституционного Суда Российской Федерации правомерность указанных выше статей Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. не вызывает сомнений. Например, согласно ст. 73 Закона, в случае если соответствующим судом установлен факт принятия представительным органом муниципального образования нормативного правового акта, противоречащего Конституции, а также законам Российской Федерации и ее субъектов, и при этом в течение трех месяцев не было исполнено решение суда, то в таком случае глава субъекта Российской Федерации вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

Если судом установлено, что представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не собирался на заседания, то данное обстоятельство также способствует роспуску этого органа.

В ст. 74 рассматриваемого закона высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. Однако такое отрешение основывается на нарушении указанными лицами принципа конституционной законности. Как и в первом случае, факт правонарушения устанавливает не глава субъекта Российской Федерации, а судебный орган власти.

Что касается удаления главы муниципального образования, то в ст. 74¹ нет прямого указания на решение суда как правового основания удаления выборного должностного лица. В данном случае безусловный интерес вызывает *определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. №1489-О-О*, в котором прописано⁷⁶, что неисполнение главой муниципального образования в течение трех и более месяцев своих обязанностей (кроме случаев, когда это вызвано уважительными причинами — болезнью, действиями (бездействиями) иных лиц и органов, не находящихся в подчинении главы муниципального образования, действием непреодолимой силы и др.) свидетельствует о фактическом самоустранении главы муниципального образования от их исполнения, существенно затрудняет либо делает невозможным реализацию полномочий иных органов местного самоуправления, органов государственной власти, осуществление гражданами прав, свобод и несение ими обязанностей в сфере местного самоуправления. Иными словами, нарушается порядок осуществления функции местного самоуправления.

При этом согласно *определению Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2011 г. №1464-О-О* в случае неисполнения главой муниципального образования его отдельных нормативно закрепленных обязанностей, в том числе обязанностей по подписанию и обнародованию нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования, представительный орган муниципального образования, иные заинтересованные лица вправе обжаловать в суд незаконное бездействие главы муниципального образования в установленном законом порядке.

Получается, что согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в случае если глава муниципального образования не исполняет свои отдельные полномочия, то представительный орган муниципального образования должен обжаловать его бездействия, но не удалять главу в отставку.

⁷⁶ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2011 г. №1464-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Львовского городского совета депутатов Курской области на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 13 статьи 35, пункта 2 части 4 статьи 36, пункта 2 части 2 и части 4 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2011 г. №1464-О-О говорится о том, что вопрос о неисполнении полномочий можно ставить в указанных законом случаях, кроме ситуации, когда это вызвано уважительными причинами.

Выводы по теме. После изучения данной темы обучающиеся получают представление о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, но в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации. Получают также представление о специфике различных моделей организации местного самоуправления.

Следует обратить внимание на определение структуры органов местного самоуправления в муниципальном районе и городском округе с внутригородским делением, а также на правовое регулирование порядка выборов главы муниципального образования.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. устанавливает несколько моделей формирования органов местного самоуправления. Наиболее спорной является модель, согласно которой глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В Конституции Российской Федерации 1993 г. не определяется статус главы муниципального образования как выборного должностного лица. Кроме того, не определяются способы замещения данной должности. Поэтому дополнительное законодательное регулирование конкретного механизма выборов главы муниципального образования не вступает в противоречие с Конституцией.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте характеристику термину «структура органов местного самоуправления».
2. Раскройте понятие «правовой статус органа местного самоуправления».
3. Какие существуют основные решения Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам правового статуса органов местного самоуправления?
4. Каков порядок формирования органов местного самоуправления?
5. Опишите структуру органов местного самоуправления на примере муниципального района.
6. Какие последние изменения вносятся в Конституцию и законодательство в части формирования органов местного самоуправления?

- Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ №О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»;
- Болдырев О.Ю.* Реформа местного самоуправления в контексте общей конституционной реформы / Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография. / под ред. Чихладзе Л.Т., Ларичева А.А., Хзова Е.Н. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020;
- Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008.
- Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учеб. пособие. М.: Издательский дом Городец, 2004.
- Васильев В.С.* Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005.
- Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. Н.С. Бондаря. М.: Издательство Юрайт, 2013.
- Муниципальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Н. Кокотова. М.: Издательство Юрайт, 2016.
- Нарутто С.В., Несмеянова С.Э., Шугрина Е.С.* Конституционный судебный процесс. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014.
- Уваров А.А.* Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
- Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А.* Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования // Вестник СПбГУ. Право. 2020. Т.11. Вып. 2.
- Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А.* Дуалистическая модель и «разумная централизация» как факторы эффективного функционирования местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 2. (На английском языке).
- Чихладзе Л.Т., Ларичев А. А.* Mend or End: теоретические и нормативные основы эволюции местного самоуправления в России // Lex Localis – журнал местного самоуправления. Том 17. № 4. 2019. (На английском языке).
- Шугрина Е.С.* Правовые позиции Конституционного Суда России Федерации по главе 8 Конституции России «Местное самоуправление» // Муниципальная власть. 2013. № 3. С. 19—29.
- Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.

Муниципальная служба в решениях Конституционного Суда

В результате изучения данной главы обучающиеся должны знать:

- основные понятия — муниципальная служба, институт муниципальной службы, государственная гражданская служба;
- значение и роль муниципальной службы как основы конституционного строя;

уметь:

- выделять основные признаки института муниципальной службы;
- выявлять проблемы определения понятия муниципальной службы;
- определять взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- определять различия муниципальной службы и государственной гражданской службы;

владеть:

- юридической терминологией в сфере муниципальной службы;
- навыками разрешения правовых коллизий сочетания муниципальной службы и государственной гражданской службы.

Ключевые слова: *муниципальная служба; публичная власть; публичная служба; государственная гражданская служба; органы местного самоуправления; муниципальные должности муниципальной службы.*

5.1. Публично-правовая природа муниципальной службы

Муниципальная служба является одним из важнейших институтов местного самоуправления в частности и народовластия в целом. Статья 2 Федерального закон от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет муниципальную службу как *профессиональную деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).*

С учетом того, что муниципальная служба — это деятельность в органах публичной власти, то совершенно справедливым является ее определение как публичной службы.

Актуальной проблемой института муниципальной службы является ее взаимосвязь с государственной (гражданской) службой. Как отмечает-

ся в научных исследованиях «государственная и муниципальная служба — это виды публичной службы... В Российском законодательстве такое понятие отсутствует, публичная служба является лишь теоретическим обобщением. Как обобщающая категория публичная служба охватывает деятельность не только государственных и муниципальных служащих, но и лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, в том числе и выборные. Сущностным признаком публичной службы является то, что эта деятельность охватывает исполнение функции в системе органов публичной (государственной и муниципальной) власти»⁷⁷. Такое же мнение отражено и в других исследованиях ряда ученых, которые отмечают, что институт муниципальной службы органически сопряжен с институтом государственной (гражданской) службы, имеет общие с ней основания нормативно-правового обеспечения на уровне федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации⁷⁸.

Федеральный закон о муниципальной службе 2007 г. создает правовую основу тенденции сближения государственной (гражданской) и муниципальной службы⁷⁹.

Несмотря на то что, согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации 1993 г., органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, тем не менее, и те и другие составляют единую публичную власть Российской Федерации. Соответственно, эти органы обладают статусом публично-правового института, поскольку участвуют в процессе управления от имени народа.

На сегодняшний день в практике Конституционного Суда Российской Федерации есть несколько решений, где определяются признаки муниципальной службы и ее взаимосвязь с государственной гражданской службой.

Так, например, согласно определению *Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. №1591-О*⁸⁰, институт муниципальной службы, будучи по своей конституционно-правовой природе одним из

⁷⁷ Право государственной и муниципальной службы: учеб. пособие / под ред. В.В. Шайхалинова, А.Н. Митина: М.: Проспект; Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2013. С. 21.

⁷⁸ Козбаненко В.А. Общее и особенное в правовом статусе государственных и муниципальных служащих // Проблемы местного самоуправления. 2003. №1. С. 67.

⁷⁹ Актуальные проблемы муниципальной службы в Российской Федерации: учеб. пособие // под ред. Л.Т. Чихладзе. М.: РУДН, 2017. С. 11.

⁸⁰ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. №1591-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Родниковский муниципальный район» Ивановской области на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

существенных проявлений организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечивает участие граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значения посредством замещения должностей в аппарате муниципальной власти.

В связи с этим органы местного самоуправления не могут быть лишены возможности вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещающим должности муниципальной службы в данном муниципальном образовании, дополнительного обеспечения в виде пенсии за выслугу лет, в том числе корректировать правила исчисления таких выплат исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, специфика государственной и муниципальной службы предопределяет особый правовой статус государственных и муниципальных служащих, обусловленный содержанием профессиональной служебной деятельности, характером выполняемых функций, предъявляемыми квалификационными требованиями, ограничениями, связанными с прохождением государственной и муниципальной службы. С учетом этих особенностей законодатель вправе с помощью специального правового регулирования устанавливать для государственных и муниципальных служащих определенные гарантии в области пенсионного обеспечения в зависимости от продолжительности, условий прохождения службы и других объективно значимых обстоятельств.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. прямо закрепляется право граждан на равный доступ к государственной службе. Однако при этом о муниципальной службе ничего не говорится. В *постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 г. №19-П* такое право за гражданами признается по смыслу ст. 19, ч. 2 и 4 ст. 32, ч. 1 ст. 37.

Конкретизируя эти подходы в ч. 1 ст. 24 Федерального закона от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», федеральный законодатель предусмотрел распространение прав государственного гражданского служащего, установленных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, в полном объеме и на муниципального служащего.

Согласно *постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 1997 г. N 60-О⁸¹* федеральный законодатель вправе распространить на муниципальных служащих ограничения, предусмот-

⁸¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 1997 г. №60-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Забродина П.И.» // СПС КонсультантПлюс.

реальные для государственных служащих⁸². Законодатель, действуя в пределах своей компетенции, устанавливает систему местного самоуправления и определяет статус муниципальных служащих.

В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 октября 2002 г. №233-О⁸³ устанавливается, что федеральный законодатель, учитывая специфику профессиональной деятельности муниципальных служащих, вправе не только предусмотреть для них гарантии правовой и социальной защищенности, аналогичные тем, какими пользуются государственные служащие, но и распространить на них установленные законодательством о государственной службе требования к замещению соответствующих должностей, в том числе требование о соблюдении возрастных критериев при приеме на муниципальную службу и увольнении по достижении предельного возраста для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы.

В Федеральном законе о муниципальной службе 2007 г. взаимосвязь государственной и муниципальной службы определяется через единство:

- основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной (гражданской) службы;
- ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных служащих;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- основных условий соотносительности оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных служащих;
- основных условий соотносительности государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу

⁸² Поэтому положение Закона Брянской области «О муниципальной службе в Брянской области», по поводу которого прокуратура Брянской области обратилась в Брянский областной суд, является, по существу, аналогичным положению Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми», признанному ранее не соответствующим Конституции Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.

⁸³ В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 октября 2002 г. №233-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

В соответствии с принятым Законом о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., к ведению Российской Федерации наряду с федеральной государственной службой будет относиться «установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации» (п.6 ст. 1 Закона о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., которым вносится изменение в п. «т» ст. 71 Конституции РФ). Казалось бы, применительно к системе муниципальной службы вводятся дополнительные требования и гарантии. Однако, представляется, что сами по себе эти требования и гарантии не несут в себе чего-либо принципиально нового по сравнению с действующим законодательством – скорее, речь идет лишь о том, что они «поднимаются» на высший конституционный уровень. Тем не менее, возможность возникновения в будущем в связи с этими нормами каких-либо новых коллизий, которые могут стать предметом рассмотрения Конституционного суда, отрицать нельзя.

Выводы по теме. После изучения данной темы обучающиеся получают представление о публично-правовой природе муниципальной службы в Российской Федерации. Кроме того, получают представление о взаимосвязи муниципальной службы и государственной (гражданской) службы.

На сегодняшний день в практике Конституционного Суда Российской Федерации есть несколько решений, где определяются признаки муниципальной службы и ее взаимосвязи с государственной (гражданской) службой. Специфика государственной и муниципальной службы предопределяет особый правовой статус государственных и муниципальных служащих. Федеральный законодатель вправе распространить на муниципальных служащих ограничения, предусмотренные для государственных (гражданских) служащих. Соответствующие тенденции находят отражение и в предложениях о корректировке действующей Конституции.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое муниципальная служба?
2. Дайте характеристику муниципальной службе как публичной службе.
3. Какими признаками характеризуется единство природы государственной гражданской и муниципальной службы?
4. Назовите уровни правового регулирования местного самоуправления.
5. Дайте краткую характеристику Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 года №25-ФЗ.
6. Какие изменения в системе муниципальной службы, дополнительные гарантии и требования предлагаются/ реализуются при корректировке действующей Конституции?

Рекомендуемая литература

- Закон о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ №О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»;
- Актуальные проблемы муниципальной службы в Российской Федерации: учеб. пособие / под ред. Л.Т. Чихладзе. М.: РУДН, 2017.
- Козбаненко В.А. Общее и особенное в правовом статусе государственных и муниципальных служащих // Проблемы местного самоуправления. 2003. №1. С. 67.
- Право государственной и муниципальной службы: учеб. пособие / под ред. В.В. Шайхадинова, А.Н. Митина. М.: Проспект; Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2013. С. 21.
- Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: учеб. пособие. М.: РУДН, 2017.

Институты непосредственной демократии в решениях Конституционного Суда

**В результате изучения данной главы обучающиеся должны
знать:**

- формы непосредственной демократии, предусмотренные действующим законодательством Российской Федерации;
- правовые основы использования различных форм непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления;
- основные понятия — местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, обращение граждан и др.;
- значение и роль форм прямой демократии при осуществлении местного самоуправления;
- систему источников избирательного права в сфере местного самоуправления;

уметь:

- ставить цели, формулировать задачи, связанные с изучением форм прямой и опосредованной демократии;
- инициировать, организовать и проводить выборы, референдум;
- участвовать в различных формах осуществления местного самоуправления населением;
- выявлять проблемы правового характера в муниципальном праве;
- оценивать формы осуществления местного самоуправления по степени их влияния на муниципально-правовые отношения;

владеть:

- навыками выбора и использования на основе действующего законодательства наиболее оптимальной формы непосредственной демократии;
- навыками подготовки и проведения правовой экспертизы правовых актов муниципальной власти, связанных с обеспечением реализации конституционного права на осуществление местного самоуправления в Российской Федерации;
- методами выявления проблематики в сфере прямой демократии и форм осуществления местного самоуправления;
- навыками разработки проекта муниципального правового акта, принимаемого на местном референдуме.

Ключевые вопросы: *непосредственная демократия; муниципальные выборы; отзыв депутата; отзыв выборного должностного лица местного самоуправления; представительный орган муниципального образования.*

6.1. Местный референдум

Согласно ч. 3 ст. 3 и ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации 1993 г. референдум является одной из двух высших форм прямого волеизъявления народа и тем самым обеспечивает непосредственное осуществление гражданами местного самоуправления.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. №10-П⁸⁴ указано, что каждая из высших форм непосредственной демократии, установленная Конституцией Российской Федерации 1993 г., имеет собственное предназначение, но при этом все взаимосвязаны и дополняют друг друга. Последовательность их перечисления в ст. 3 Конституции Российской Федерации 1993 г. (референдум — свободные выборы) не дает основания для вывода о приоритетной роли референдума перед выборами, и наоборот.

Смысл данной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации означает, что местный референдум не может подменять такие институты прямой демократии, как муниципальные выборы и отзыв выборных лиц местного самоуправления, поскольку каждый из них преследует свои цели и задачи. Иными словами, те или иные формы непосредственной демократии не могут использоваться в ущерб друг другу и тем самым препятствовать осуществлению прямой демократии.

Следует учесть, что конституционно-правовые нормы, устанавливающие формы прямой демократии, не являются абсолютными. Соответственно, возможности принятия гражданами решений на референдуме ограничены. Иными словами, наличие референдума в системе прямой демократии безусловно абсолютно, а его реализация зависит от конкретных случаев. Однако при этом, как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, в рассматриваемом постановлении невозможно отменить или умалить право на участие в референдуме, а также вводить не соразмерные его ограничения. Недопустима также отмена референдума.

Еще в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. №17-П⁸⁵ отмечается, что, поскольку определение кон-

⁸⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. №10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”» // СПС КонсультантПлюс.

⁸⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. №17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

крстных условий и порядка проведения местного референдума не касается совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то относится к ведению субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации базируется на п. «к» ч. 1 ст. 72, ст. 73 и ст. 130. Однако это не означает, что пределы усмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не могут быть ограничены федеральным законодательством, исходя из интересов обеспечения прав граждан в сфере местного самоуправления и общих принципов его организации в Российской Федерации.

Таким ограничением является предусмотренный федеральным законом запрет выносить на местный референдум вопрос о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления. Данное ограничение обусловлено тем, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия. Референдум не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных выборов, поскольку это может привести к пересмотру итогов выборов и, как следствие, к дестабилизации в системе управления.

Следует обратить внимание на то, что как федеральным законодателем, так и Конституционным Судом Российской Федерации, в целом не ограничивается право граждан на осуществление контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления возможно, но только в рамках специальных форм прямой демократии (институт отзыва), предусмотренных уставом муниципального образования.

6.2. Муниципальные выборы

В своих постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации немало внимания уделяет вопросам муниципального избирательного права.

В этой связи интерес вызывает *постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. №17-П⁶⁶*, в котором выявляются особенности законодательной регламентации муниципальных выборов и референдума.

⁶⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. №17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого, пункта 4 . статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова // СПС КонсультантПлюс.

Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что формирование органов местного самоуправления путем свободных выборов является одним из признаков демократического правового государства. «Подлинно свободные демократические выборы, осуществляемые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, определяют, в частности, право любых лиц, отвечающих установленным избирательным законодательством условиям и выполнивших предусмотренные им требования, участвовать в выборах в качестве кандидатов, и право других лиц свободно выражать свое отношение к ним, голоса «за» или «против»».

В силу положений ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 3, ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации 1993 г. избирательные права выступают в качестве элемента конституционного статуса избирателей. Вместе с тем они являются элементом публично-правового института выборов. В них воплощается как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти.

Каждый избиратель в соответствии с установленными процедурами имеет право выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования. Воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов.

В *постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. №15-П*⁸⁷ закреплены правовые позиции, касающиеся установления избирательной системы на уровне муниципального образования. Анализируя рассматриваемое Постановление, можно выделить следующие важные положения, имеющие значения для понимания проблемы функционирования в Российской Федерации муниципальных выборов:

- признавая и гарантируя в качестве одной из основ конституционного строя местное самоуправление, Конституция Российской Федерации устанавливает, что оно осуществляется гражданами в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и

⁸⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. №15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами уполномоченного по правам человека Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // СПС КонсультантПлюс.

- другие органы местного самоуправления и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения;
- право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления представляет собой неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина. Гражданам гарантировано право без необоснованных ограничений участвовать в осуществлении местного самоуправления;
 - использование на муниципальных выборах различных видов избирательных систем, включая пропорциональную, само по себе не свидетельствует об отступлении от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также не противоречит Конституции Российской Федерации 1993 г., общепризнанным принципам и нормам международного права;
 - выбор того или иного вида избирательной системы и закрепление в законе соответствующих избирательных процедур является вопросом политической целесообразности и зависит от конкретных социально-политических условий, а также от особенностей общественного развития страны на том или ином историческом этапе;
 - законодательное регулирование видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления;
 - субъект Российской Федерации устанавливает возможные виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов. Однако выбор оптимальной избирательной системы для конкретного муниципального образования и ее закрепление в уставе муниципального образования осуществляется муниципальным сообществом.

В рассматриваемом Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание на то, что в отличие от муниципальных районов и городских округов городские и сельские поселения по составу населения малочисленны. В силу объективных закономерностей поселения более приспособлены для самоуправления, чем крупные муниципальные образования. Следовательно, в поселениях, особенно в сельских, потенциал личного участия граждан в решении вопросов местного значения высок. Тем самым депутаты представительных органов поселения находятся в непосредственных отношениях с избирателями, что соответствует их избранию с применением мажоритарной избирательной системы.

Иными словами, получается, что в таких видах муниципальных образований более эффективной является мажоритарная избирательная систе-

ма. Поэтому в подавляющем большинстве случаев здесь и применяется указанная избирательная система.

Применение пропорциональной избирательной системы при небольшом числе депутатов сопряжено с возможностью нарушения принципа равенства при определении результатов волеизъявления избирателей. При незначительном числе депутатов применение для формирования представительного органа муниципального образования правил пропорциональной избирательной системы не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов. Федеральный законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определять критерии использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов.

6.3. Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица

Основные конституционно-правовые характеристики института отзыва применительно к местному самоуправлению были выявлены *Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 2 апреля 2002 №7-П*⁸⁸.

Конституционный Суд указал, что в соответствии с ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации 1993 г. местное самоуправление как публичная (муниципальная) власть осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. В порядке конкретизации указанного открытого перечня форм прямого волеизъявления граждан федеральным законом о местном самоуправлении 1995 г. предусматривается возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного местного самоуправления.

Следует отметить, что такая позиция Конституционного Суда, хотя и высказана по отношению к положениям ныне не действующего закона,

⁸⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. №7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // СПС КонсультантПлюс.

но тем не менее актуальна и сейчас, так как в федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. также закрепляется институт отзыва.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что на выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований. Соответственно, надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти.

Поскольку субъектом права на самостоятельные осуществления муниципальной власти как непосредственно, так и через органы местного самоуправления является население муниципального образования, то оно вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления, в том числе путем воздействия в различных не противоречащих закону формах на выборных должностных лиц местного самоуправления. Следовательно, контроль населения за их деятельностью, устанавливаемый в качестве предпосылки соответствующего воздействия, представляет собой одно из средств самоорганизации населения.

Как видно, Конституционный Суд Российской Федерации признал и обосновал наличие в системе прямых форм осуществления местного самоуправления института отзыва. Однако в рассматриваемом постановлении он сформулировал целый ряд обязательных требований, относящихся к установлению и применению данного института.

Так, например, минимальные конституционные требования к институту отзыва состоят в следующем:

- основанием для отзыва может стать то или иное решение либо действие (бездействие) выборного должностного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения. Иными словами, основанием для отзыва не может стать не доказанная фактами общая негативная оценка деятельности лица;
- инициаторы отзыва обязаны уведомить отзываемое лицо о предстоящем собрании, на котором планируется возбуждение вопроса об отзыве. Отзываемый также имеет право участвовать в заседании комиссии по отзыву. Такое право должно обеспечиваться не только комиссией, но и представительным органом муниципального образования;
- во избежание необоснованного отзыва, и прежде всего произвольного вынесения на голосование вопроса об отзыве, в уставе муниципального образования или в законе субъекта Российской Федерации (в случае урегулирования им института отзыва) должна устанавливаться достаточно высокая норма сбора подписей в поддержку начала процедуры отзыва (не менее числа подписей, требу-

емых при выдвижении на выборах, с тем, чтобы соответствующее регулирование не было неопределенным);

- процентные показатели, определяющие минимальное число голов избирателей, необходимое для осуществления отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, должны гарантировать от необоснованного противопоставления голосования по отзыву волеизъявлению избирателей на состоявшихся муниципальных выборах. За отзыв должно проголосовать, по крайней мере, не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов.

Выводы по теме. После изучения данной темы обучающиеся получат представление о таких непосредственных формах реализации местного самоуправления в Российской Федерации, как местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица, о такой проблеме, как взаимосвязь институтов непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления.

Каждая из высших форм непосредственной демократии имеет собственное предназначение, но при этом они взаимосвязаны и дополняют друг друга. Последовательность их перечисления в Конституции Российской Федерации 1993 г. не дает основания для вывода о приоритетной роли референдума перед выборами, и наоборот. Референдум не может подменять такие институты прямой демократии, как муниципальные выборы и отзыв выборных лиц местного самоуправления. Само наличие той или иной непосредственной формы осуществления местного самоуправления является абсолютной, но при этом их реализация зависит от конкретных случаев.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.
2. Назовите принципы проведения муниципальных выборов и местного референдума.
3. Какие вопросы не могут быть вынесены на местный референдум?
4. Охарактеризуйте институт голосования в системе местного самоуправления.
5. Что представляет собой институт отзыва?

Рекомендуемая литература

- Васильев В.И.* Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2012.
- Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б., Комарова В.В., Макаров Б.А.* Народные голосования в Российской Федерации. М.: ЮРКОМПАНИЯ, 2010.
- Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России. М: Проспект, 2011.
- Колесников А.В.* Муниципальное право Российской Федерации. Саратов: Изд-во «Саратовская государственная юридическая академия», 2015.
- Колюшин Е.И.* Проблема избирательных правоотношений// Конституционное и муниципальное право. — 2018. — №12. — С.42–46
- Лютцер В.Л.* Муниципальные выборы и проблемы законодательства// Проблемы права. — 2018. — №3. — С.26–33
- Муниципальное право России / под ред. К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова, Л.Т. Чихладзе. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.
- Муниципальное право России: учеб. пособие / под ред. Л.Т. Чихладзе. М.: РУДН, 2015.
- Соловьев С.Г.* Муниципальное право России. М.: ИНФРА-М, 2013.
- Тимофеев Н.С.* Местное самоуправление на пути к народовластию // Конституционное и муниципальное право. 2015. №1.
- Чихладзе Л.Т.* Актуальные проблемы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: учеб. пособие. М.: РУДН, 2017.

Экономическая основа местного самоуправления в решениях Конституционного Суда

**В результате изучения данной главы обучающиеся должны
знать:**

- основные понятия — муниципальная собственность, экономическая основа, местный бюджет, субсидия и др.
- правовое обеспечение экономической основы местного самоуправления;
- значение муниципальной собственности для осуществления местного самоуправления и порядок ее формирования;
- виды местных налогов;
- структуру местных бюджетов;

уметь:

- ставить цели, формулировать задачи, связанные с формированием муниципальной собственности, местного бюджета;
- анализировать нормы обеспечиваемых отраслей права — гражданского права, налогового, бюджетного и др.
- выявлять коллизии и проблемы правового регулирования вопросов муниципальной собственности и бюджетных категории;
- определять место конкретной правовой нормы в общей системе муниципально-правовых норм;
- анализировать и оценивать влияние экономической основы местного самоуправления на его развитие;

владеть:

- терминологией в сфере экономической основы местного самоуправления;
- признаками и особенностями формирования и исполнения местного бюджета, его доходной и расходной частей;
- особенностями субъектного состава бюджетных и экономических муниципально-правовых отношений;
- навыками поэтапной организации бюджетного процесса в муниципальных образованиях;
- навыками принятия оптимальных управленческих решений при формировании и распоряжении муниципальной собственностью.

Ключевые слова: *муниципальная собственность; муниципальное имущество; вопросы местного значения; местные бюджеты; расходы местных бюджетов; доходы местных бюджетов; экономическая основа.*

7.1. Вопросы муниципальной собственности

«Муниципальная собственность в ее конституционном закреплении и последующем правовом регулировании содержит в концентрированном виде все исходные моменты муниципальной демократии как демократии «малых пространств», в ней корнятся истоки муниципального властвования и одновременно самостоятельности населения на решение вопросов местного значения. Именно в муниципальной собственности сливаются такие категории, как местное хозяйство и местная демократия. В этом плане развитие муниципальной собственности, ее утверждение в качестве равноправной наряду с другими формами собственности самым непосредственным образом связано с осуществлением в Российской Федерации реформы местного самоуправления и с переходом к рыночным отношениям. В ней заложен экономический потенциал как для преобразования хозяйственной жизни местных сообществ, так и для углубления политических процессов демократизации, развития муниципальной демократии, обеспечения реальных условий для осуществления прав и свобод граждан по месту их жительства»⁸⁹.

Деятельность местного самоуправления по реализации своих полномочий может быть эффективной лишь тогда, когда достаточно экономических ресурсов муниципалитета, когда доходные источники соответствуют объему расходных обязательств, а также при наличии имущества, необходимого для решения вопросов местного значения⁹⁰.

Те или иные вопросы экономических основ местного самоуправления не раз рассматривались в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

В соответствии с *определением Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 г. №142-О*, федеральный законодатель обязан обеспечивать благоприятные условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации. Во всяком случае, он не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией Российской Федерации 1993 г. и, таким образом, умаляли бы право населения муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни.

⁸⁹ Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. Н.С. Бочаря. С. 471.

⁹⁰ Актуальные проблемы муниципального права: учебник для магистров / под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 302.

В другом *определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. №540-О*⁹¹ говорится, что федеральный законодатель, устанавливая в ст. 50 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. виды имущества⁹², предназначенного для решения вопросов местного значения, для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, тем самым не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий.

Органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования вправе решать вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектами Российской Федерации, только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенции и дотации, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, производится только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. При этом органы местного самоуправления наделены правом дополнительного использования собственных материальных ре-

⁹¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. №540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантГлюкс.

⁹² Так, например, согласно ст. 50 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. в собственности муниципальных образований может находиться: 1) имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом вопросов местного значения; 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 указанного Федерального закона; 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования; 4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения; 5) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения в соответствии с частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16 и частями 2 и 3 статьи 16.2 рассматриваемого Федерального закона, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с частями 1 и 1.1 статьи 17.

сурсов и финансовых средств в случаях и в порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Осуществление отдельных государственных полномочий, как и иных предоставленных органам местного самоуправления полномочий, обеспечивается, в том числе, правом на создание муниципальных предприятий и учреждений, правом участия в создании хозяйственных обществ, установлением тарифов на услуги, правом привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг.

В целях достижения равенства финансовых возможностей органов местного самоуправления в реализации полномочий по решению вопросов местного значения осуществляется выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Такое обеспечение возможно путем предоставления дотации из образуемого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов (городских округов). В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития.

В рассматриваемом Постановлении Конституционного Суда отмечается, что как бюджет субъекта Российской Федерации, так и местный бюджет не могут существовать изолированно, поскольку являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет за собой обязанность органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование. Последнее обеспечивается посредством реализации правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации⁹³.

Согласно *Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 г. №8-П⁹⁴*, порядок передачи имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации аналогичен порядку передачи имущества из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность. Он включает в себя направление органам мест-

⁹³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. №12-П «По делу о проверке конституционности положений статей 155, 156 и 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 г. №8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ» // СПС КонсультантПлюс.

ного самоуправления предложения о передаче муниципального имущества. При этом для передачи необходимо волеизъявление органа местного самоуправления. Конституционный Суд стоит на принципиальных позициях в вопросе о недопущении принудительного отчуждения имущества субъекта Российской Федерации.

7.2. Особенности формирования местных бюджетов

Бюджет — форма образования и расходования денежных средств на определенный период. В современной Российской Федерации бюджет в зависимости от уровня подразделяется на федеральный, региональный и местный, отличающиеся по порядку формирования, утверждения и исполнения.

Местный бюджет — это совокупность экономических отношений, существующих в муниципальном образовании, форма образования, распределения и расходования денежных средств, необходимых для удовлетворения потребностей местного населения, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления.

Регулирование бюджетных прав муниципальных образований и эффективность взаимодействия между различными бюджетами играют важнейшую роль в развитии местного самоуправления.

Одним из наиболее важных судебных решений в рассматриваемой сфере является *постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. №16-П⁹⁵*, где говорится о том, что финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Соответственно, степень финансовой самостоятельности определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством.

В *постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. №12-П⁹⁶* указывается, что бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства

⁹⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. №16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СПС КонсультантПлюс.

⁹⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. №12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пункта 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СПС КонсультантПлюс.

служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. В рассматриваемом постановлении подчеркивается, что бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно — они являются частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъекта Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществления бюджетного регулирования в целях сбалансированности соответствующих бюджетов.

В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 г. №142-О⁹⁷ устанавливается, что отнесение того или иного налога к собственным налоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, имея предназначением определение конкретного уровня публичной власти, ответственного за аккумулирование соответствующих налоговых ресурсов, и финансовое обеспечение выполнения им публичных функций, само по себе не может служить основанием для ограничения дискреции федерального законодателя по распределению доходов, поступающих от данных налогов, между бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав субъектов Российской Федерации.

А в науке муниципального права проблема налоговых полномочий муниципальных образований является актуальной и обсуждаемой. В частности, не однозначное понимание вызывает ч.1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления вправе устанавливать местные налоги и сборы. Предположительно по смыслу указанной нормы получается, что органы местного самоуправления могут самостоятельно устанавливать, а не вводить уже установленные налоговым законодательством Российской Федерации налоги. Однако данная статья Конституции Российской Федерации не так однозначна, как может показаться.

⁹⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 г. №142-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

Так, например, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 г. №5-П⁹⁸ понятие «установление налогов и сборов» не рассматривается. Но в нем говорится о том, что установление налогов и сборов имеет другой юридический смысл.

Однако в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. №22-О⁹⁹ отмечается, что изложенная в указанном выше постановлении правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации имеет общее значение и касается всех налогов, в том числе местных. В частности, положение о том, что определение смысла понятия «установление налогов и сборов» возможно только с учетом основных прав человека и гражданина, закрепленных в статьях 34 и 35 Конституции Российской Федерации, а также конституционного принципа единства экономического пространства, распространяется и на установление налогов и сборов органами местного самоуправления. Как следствие этого, органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом. Иное понимание смысла содержащегося в ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации понятия «установление местных налогов и сборов» противоречило бы действительному содержанию Конституции Российской Федерации.

В соответствии с принятым Законом о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., органы местного самоуправления теперь «вводят» местные налоги и сборы (раньше использовалась формулировка «устанавливают» местные налоги и сборы). Многое зависит от того, как будет толковаться новая формулировка. Также существенным является вопрос о поправке, которая вносится в ст. 133 Конституции Российской Федерации. Как уже выше говорилось, если раньше среди гарантий местного самоуправления называлась «компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти», то теперь – «компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций» (похожая формулировка была и в изначальном внесенном Президентом Российской Федерации проекте Закона о поправке к Конституции

⁹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 г. №5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁹⁹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. №22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Российской Федерации). Получается, что в иных случаях компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, ранее гарантированная, не предусматривается¹⁰⁰. Хотя этот вопрос обычно рассматривается в рамках темы «гарантии местного самоуправления», по сути, он относится и к экономической составляющей местного самоуправления.

Выводы по теме. После изучения данной темы обучающиеся получают представление об экономических и финансовых основах местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, проблеме обеспечения благоприятных условий финансово-экономического развития публичной власти на всех уровнях территориальной организации Российской Федерации.

Федеральный законодатель не вправе принимать решения, которые умаляли бы право населения муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни. Федеральный законодатель не может ограничить возможности муниципальных образований иметь в собственности имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, производится за счет субвенции.

Как было показано, в настоящее время в части экономической основы местного самоуправления также происходят изменения норм Конституции и законодательства.

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте понятие экономической основы местного самоуправления.
2. Охарактеризуйте правовой режим муниципальной собственности.
3. Какие виды имущества могут находиться в муниципальной собственности?
4. Какими особенностями характеризуются финансовые отношения в сфере местного самоуправления?
5. Укажите этапы бюджетного процесса в муниципальном образовании.
6. Раскройте понятие местных финансов.
7. Какие изменения происходят в настоящее время в связи с Законом о поправке к Конституции РФ?

¹⁰⁰ Болдырев О.Ю. Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых?// Конституционный вестник. — 2020. — № 5 (23). — С. 122

- Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»;
- Баженова О.И., Тилофеев Н.С.* Правовые основы муниципальной хозяйственной деятельности. Учебное пособие. — М, 2012;
- Болдырев О.Ю.* Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых?// Конституционный вестник. — 2020. — № 5 (23). — С. 121-127
- Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2008.
- Голованов К.П.* Правовое регулирование экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. М., 2015.
- Муниципальное право России / под ред. Н.В. Постового. М.: ИД «Юриспруденция», 2015;
- Муниципальное право России / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Проспект, 2013.
- Муниципальное право России / под ред. Л.Т. Чихладзе. М.: РУДН, 2015.
- Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. М.: Юрайт, 2013.
- Муниципальное право России / под ред. М.Н. Кокотова. М.: Юрайт, 2016.
- Муниципальное право России / под ред. А.С. Прудникова, Е.Н. Хазова, Н.А. Антоновой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.
- Нарутто С.В., Несмеянова С.Э., Шугрина Е.С.* Конституционный судебный процесс. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.
- Пешин Н.Л.* Проблемы и перспективы экономического и социального развития местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право. — 2017. — №12. — С.36–42.
- Шугрина Е.С.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по главе 8 Конституции России «Местное самоуправление»/Муниципальная власть. 2013. №3. С. 19—29.
- Чихладзе Л.Т.* Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: монография. М.: ИИУ МГОУ, 2016.
- Чихладзе Л.Т.* Проблемы финансового обеспечения муниципального образования // Вестник Московского государственного областного университета. Серия Юриспруденция. №2. 2015.

Гарантии местного самоуправления в решениях Конституционного Суда

В результате изучения данной главы обучающиеся должны знать:

- систему гарантий местного самоуправления;
- основы судебной гарантии местного самоуправления;
- гарантии на компенсацию дополнительных расходов;
- гарантии запрета на ограничения местного самоуправления;
- основные положения решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам гарантий местного самоуправления;

уметь:

- ставить цели, формулировать задачи, связанные с изучением гарантий местного самоуправления;
- определять особенности применения конституционных норм о гарантиях местного самоуправления;
- анализировать законодательство о гарантиях местного самоуправления;
- анализировать решения Конституционного Суда Российской Федерации;

владеть:

- навыками разрешения правовых проблем и коллизий, реализации норм права в данной сфере;
- навыками осуществления правовой экспертизы решений Конституционного Суда Российской Федерации в вопросе гарантий местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление; конституционные гарантии местного самоуправления; органы местного самоуправления; муниципальное образование; судебная защита местного самоуправления.*

8.1. Конституционные гарантии местного самоуправления

Местное самоуправление, будучи одной из основ конституционного строя, не только признается, но и гарантируется Конституцией Российской Федерации. Однако воплощение в действительность конституционных положений о гарантиях местного самоуправления затруднено рядом проблем. В первую очередь это связано с тем, что ни в законодательстве, ни в научной литературе не существует четкого и единообразного пони-

мания того, что представляют из себя гарантии в целом и гарантии местного самоуправления в частности.

На сегодняшний день в отечественном законодательстве отсутствует дефиниция «гарантии местного самоуправления»¹⁰¹.

Тем не менее, в доктринальных источниках содержится множество вариантов толкований, зачастую имеющих принципиальные отличия. По мнению коллектива авторов курса лекций по муниципальному праву Университета Министерства внутренних дел Российской Федерации, гарантии местного самоуправления - это условия и средства, позволяющие обеспечить реализацию и эффективную правовую защиту местного самоуправления¹⁰². Е.С. Шугрина определяет их как совокупность приемов, средств или способов реализации права на местное самоуправление¹⁰³. Н.С. Бондарь, помимо перечисленных приведенными выше авторами признаков, включает в понятие и такой элемент, как механизм ограничения государственной власти¹⁰⁴. Н.А. Ткачева, говоря о гарантиях основ конституционного строя, предлагала понимать под ними организационно-правовые условия и средства, которые обеспечивают реальность, социальную исполнимость предписаний, содержащихся в нормах, а также охрану и защиту этих норм от нарушения¹⁰⁵.

Такое разнообразие подходов, отличающихся по своему смыслу и содержанию, свидетельствует о том, что четкого понимания того, что из себя представляют «гарантии местного самоуправления» еще не выработано. Между тем, употребление в нормативно правовых актах указанного термина без его официальной конкретизации способно привести к пробелам и коллизиям правового регулирования. Думается, что установление легального толкования данного понятия способствовало бы более прогрессивному и унифицированному развитию института.

На наш взгляд, под гарантиями местного самоуправления следует понимать установленные Конституцией Российской Федерации, законами, иными

¹⁰¹ Легальное толкование «гарантий» раскрывается в ряде других законов, применительно к иной группе общественных отношений. Так, например, в ст. 2 ФЗ от 12.06.2002 №67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под гарантиями избирательных прав и права на участие в референдуме понимают установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

¹⁰² См.: Муниципальное право России: Курс лекций / А.С. Прудников, В.А. Кудин, А.М. Лимонов, Н.А. Лимонова. М.: Кн. мир, 2002. С. 180.

¹⁰³ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 22.

¹⁰⁴ Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. Н.С. Бондаря. С. 511.

¹⁰⁵ Ткачева Н.А. Проблемы гарантированности основ конституционного строя: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. С. 89.

нормативными правовыми актами условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию права населения на самостоятельное (под свою ответственность) решение вопросов местного значения, а также его охрану и защиту¹⁰⁶.

Широкая система конституционного гарантирования местного самоуправления подчеркивается в *Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2006 г. №542-О*¹⁰⁷. В частности, Конституционный Суд указал, что в ст. 12 Конституции Российской Федерации 1993 г.

¹⁰⁶ Условно система гарантий местного самоуправления включает в себя такие блоки, как: 1) *общие гарантии*, т.е. такие условия, правила и процедуры, которые обеспечивают реализацию прав в целом и лишь опосредованно связаны с организацией власти на местах; 2) *специальные гарантии*, т.е. установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию права населения на самостоятельное (под свою ответственность) решение вопросов местного значения. К общим гарантиям принято отнести *политические* (демократический режим, разделение властей, идеологическое многообразие), *экономические* (свобода экономической деятельности, разнообразие и равенство форм собственности, в том числе наличие муниципальной собственности), *социальные* (гражданское общество, социальное государство), *духовные* (правовая культура, духовные ценности, традиции и обычаи) и иные институты и отношения, позволяющие беспрепятственно пользоваться правами и нести юридические обязанности. Они существуют объективно и не созданы исключительно для реализации местного самоуправления. Однако, несмотря на свою значимость и полезность, общие гарантии неспособны обеспечить субъектам муниципальных отношений должного осуществления своих прав и обязанностей в полной мере. Только в своей совокупности со специальными гарантиями они создают реальную возможность реализации населением формально декларируемых прав на осуществление местного самоуправления. Специальные гарантии находят свое отражение как в Основном законе, так и в законах, принятых в соответствии с ним федеральным законодательством, а также в общепринятых принципах и нормах международного права. Некоторые из них (например, закрепление в ст. 12 Конституции самостоятельности органов местного самоуправления в пределах своих полномочий и их обособленность от системы органов государственной власти) являются непосредственно действующими и могут применяться без дополнительной конкретизации, в то время как другие не могут быть реализованы без последующей правовой детализации ввиду общего характера формулировок. На сегодняшний день в науке муниципального права существует множество классификаций специальных гарантий. Их можно классифицировать, во-первых, по *признаку их целевого назначения* на: гарантии финансово-экономической самостоятельности, гарантии организационной самостоятельности, судебную и иные формы защиты местного самоуправления; во-вторых, по *субъекту правового регулирования* на: гарантии муниципальных образований; гарантии прав населения и граждан; гарантии органов местного самоуправления и должностных лиц; гарантии муниципальных предприятий, учреждений и организаций; в-третьих, по *уровню установления* на международно-правовые, центральные, региональные и локальные гарантии. В данной работе для изучения системы гарантий местного самоуправления мы будем использовать первую классификацию (по признаку целевого назначения).

¹⁰⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2006 г. №542-О «По запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление» // СПС КонсультантПлюс».

местное самоуправление гарантируется государством. Согласно ст. 133, местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Названные конституционные гарантии местного самоуправления являются основой реализации народом своей власти через органы местного самоуправления.

Конституционный Суд рассматривает установленные законом общие принципы организации местного самоуправления как конкретизирующие конституционные гарантии местного самоуправления. Такой подход вытекает из абз. 1 п. 4 мотивировочной части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 г. №171-О-П и абз. 1 п. 3 мотивировочной части Определения от 15 мая 2007 г. №344-О-П¹⁰⁸

8.2. Судебные гарантии местного самоуправления

Для развития местного самоуправления в любом демократическом государстве необходимо закрепление гарантий судебных прав местного самоуправления. В соответствии с положениями ст. 133 Конституции Российской Федерации 1993 г., определяется система гарантий местного самоуправления, одной из которых является гарантия судебной защиты местного самоуправления.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. также предусматривает гарантии судебной защиты.

Во-первых, при предположении со стороны органа местного самоуправления о том, что федеральное либо региональное законодательство по вопросам организации местного самоуправления и его правового статуса, а также прав и обязанностей должностных лиц органов муниципальной власти не соответствует Основному закону либо иному федеральному законодательству, данный вопрос должен рассматриваться в судебном порядке.

¹⁰⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 г. №171-О-П «По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан — жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований Кабардино-Балкарской Республики» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Во-вторых, гарантируется возможность обжалования решений и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принятых в отношении органов и должностных лиц муниципального образования.

В-третьих, обжалование органами местного самоуправления отказа в государственной регистрации устава муниципального образования.

В-четвертых, обжалование выражения прямого волеизъявления граждан путем принятия решений, а также актов и действий органов местного самоуправления, и его должностных лиц.

Согласно *Постановлению Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. №7-П¹⁰⁹*, положения ст. 133 Конституции Российской Федерации 1993 г. о судебных гарантиях местного самоуправления следует рассматривать в совокупности с частями 1 и 2 ст. 46 указанного акта, которые призваны обеспечить защиту в суде прав и законных интересов всех лиц.

Защита нарушенного субъективного права может осуществляться как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных и конституционных судах субъектов Российской Федерации.

Вопросы гарантии судебной защиты местного самоуправления также рассматриваются в некоторых решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, например, согласно *абз. 2 п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля №7-П*, *абз. 1 п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2002 г. №207-О* и *абз. 2 п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2003 г. №132-О* не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих право на осуществление местного самоуправления¹¹⁰.

В *Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 г. №375-О-О¹¹¹* устанавливается, что из ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений ч. 1

¹⁰⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. №7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Ханасева» // СПС КонсультантПлюс.

¹¹⁰ Муниципальное право Российской Федерации /под ред Н.С. Бондаря. С. 621-622.

¹¹¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 г. №375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первыми и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» // СПС КонсультантПлюс.

ст. 96 и ст. 97 Федерального конституционного закона «О конституционном Суде Российской Федерации» следует, что правом на обращения в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в законе.

Как отмечает судья Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондарь, «в условиях действующего правового регулирования конституционного судопроизводства жалоба муниципального образования на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если: 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан; 2) закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. Важным условием признания таких жалоб допустимыми является обращение муниципальных органов в Конституционный Суд РФ не по причине собственных интересов, а исключительно в защиту прав населения муниципального образования. В этом случае органы местного самоуправления действуют как организационно-правовой элемент структуры местного самоуправления, выступают от имени и в интересах местного сообщества, что в полной мере охватывается требованиями ст. 96 Закона о Конституционном Суде»¹¹².

8.3. Гарантии права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти

Как уже говорилось, ст. 133 Конституции Российской Федерации 1993 г. гарантирует местному самоуправлению наряду с правом на судебную защиту также компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Как отмечает Н.С. Бондарь, «этот институт необходимо отличать от передачи органам местного самоуправления материальных и финансовых средств для осуществления отдельных государственных полномочий (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). В порядке ст. 133 Конституции РФ местному самоуправлению должно быть компенсировано то уменьшение доходов или, напротив, увеличение расходов, которое не связано с делегированием полномочий, а обусловлено теми или иными решениями органов государственной власти, расширяющими объем финансово-экономических обяза-

¹¹² Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. С.623.

тельств муниципальных образований. Это конституционное требование, таким образом, призвано обеспечить необходимую для решения вопросов местного значения материально-финансовую основу местного самоуправления и такой уровень ее стабильности, который бы позволил осуществлять, по крайней мере, среднесрочное планирование социально-экономического развития муниципального образования»¹¹³.

В *Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. №5-П*¹¹⁴ прописано, что, конкретизируя положения Конституции Российской Федерации 1993 г. о самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных его органам полномочий, в том числе финансовых, Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает выделение местных бюджетов в самостоятельный уровень единой бюджетной системы Российской Федерации. Тем самым устанавливается принцип самостоятельности бюджетов, в том числе и местного.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, органы местного самоуправления имеют права и обязанности на самостоятельное обеспечение сбалансированности бюджета, а также право на определение формы и направления расходования бюджетных средств. Данное правило не распространяется на те расходы, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней.

Финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Степень финансовой самостоятельности определяется компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией Российской Федерации 1993 г. и действующим законодательством. Самостоятельность местного самоуправления в сфере бюджетной деятельности гарантируется закрепленным в ст. 133 Конституции Российской Федерации и конкретизированным в федеральных законах правом на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти.

В то же время, в связи с принятым Законом о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., как уже неоднократно выше говорилось,

¹¹³ Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации. С. 624—625.

¹¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. №5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской области» // СПС КонсультантПлюс.

если раньше среди гарантий местного самоуправления называлась «компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти», то теперь – «компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций» (похожая формулировка была и в изначальном внесенном Президентом Российской Федерации проекте Закона о поправке к Конституции Российской Федерации). Получается, что в иных случаях компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, ранее гарантированная, не предусматривается¹¹⁵. Хотя этот вопрос обычно рассматривается в рамках темы «гарантии местного самоуправления», по сути, он относится и к экономической составляющей местного самоуправления.

Выводы по теме. После изучения данной темы обучающиеся получают представления о понятии, видах и системе гарантий местного самоуправления, а также о проблеме обеспечения гарантий в Российской Федерации.

Местное самоуправление гарантируется государством. Местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате, принятых органами государственной власти решений (а в случае вступления в силу поправки в ст. 133 Конституции Российской Федерации – лишь в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций), запретом на ограничение прав местного самоуправления. Не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих право на осуществление местного самоуправления.

Контрольные вопросы и задания

1. Что понимается под гарантиями местного самоуправления?
2. Приведите классификацию гарантий местного самоуправления.
3. Какие существуют конституционные гарантии местного самоуправления?
4. Перечислите гарантии местного самоуправления, закрепленные в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г.
5. Назовите решения Конституционного Суда Российской Федерации, в которых приводятся гарантии местного самоуправления.
6. Дайте характеристику гарантии права местного самоуправления на судебную защиту.

¹¹⁵ Болдырев О.Ю. Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых?// Конституционный вестник. — 2020. — № 5 (23). — С. 122

Рекомендуемая литература

- Актуальные проблемы муниципального права / под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
- Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. М.: Юрайт, 2013.
- Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.
- Шугрина Е.С.* Некоторые особенности судебной защиты местного самоуправления // Местное право. 2012. №2.

Взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления

В результате изучения данной главы обучающиеся должны знать:

- основы взаимодействия федеральных органов и органов государственной власти в сфере местного самоуправления;
- предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;
- понятие «общие принципы» организации местного самоуправления;
- полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления;

уметь:

- оперировать юридическими понятиями, категориями в сфере взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления;
- анализировать правовые нормы, регулирующие взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления;
- анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними правовые отношения в названной сфере;
- толковать правовые нормы в указанной сфере;

владеть:

- навыками подготовки проектов юридических документов, в том числе нормативных правовых актов, по вопросам взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления;
- навыками разрешения правовых проблем и коллизий в указанной сфере;
- навыками проведения правовой экспертизы решений Конституционного Суда Российской Федерации в сфере взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления;
- навыками применения материальных и процессуальных правовых норм для разрешения правовых затруднений в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление; предмет совместного ведения; общие принципы организации местного самоуправления; установление местного самоуправления.*

9.1. Местное самоуправление как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

По форме территориального устройства Россия — федеративное государство, поэтому весьма важно обеспечение стабильного взаимодействия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в общем и в сфере местного самоуправления, в частности. Так, например, согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации 1993 г. в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Как видно из данного положения Конституции Российской Федерации 1993 г., внимание акцентируется на категории «установление общих принципов организации системы местного самоуправления». Именно такая формулировка легла в основу действующего специального федерального закона, регулирующего местное самоуправление и принятого в 2003 г. На этой же концепции базировался Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 г. Тем самым оба закона регулируют общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Указанная формулировка предполагает конкретизацию как федеральными законами, так и законами субъектов Российской Федерации конституционных предписаний общего характера. Следовательно, законодатель обладает широкими регулятивными возможностями в муниципальной сфере и вправе определять правовые, территориальные, организационные, экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации¹¹⁶.

В теории муниципального права высказываются различные научные позиции, направленные на понимание столь важного вопроса — установления общих принципов организации системы местного самоуправления.

Так, например, И.И. Овчинников обращает внимание на то, что «наиболее спорные вопросы организации самоуправления отнесены к уточняющему законодательству субъектов Федерации, а сам Федеральный закон оказался в соответствии со ст. 72 Конституции РФ общими принципами».

Е.С. Шугрина указывает, что п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации 1993 г. можно понимать следующим образом.

Во-первых, в совместном ведении органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится

¹¹⁶ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. С. 654.

установление местного самоуправления как неприкосновенного демократического института (установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления).

Во-вторых, в совместном ведении органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление системы органов местного самоуправления, т.е. общих подходов к формированию системы органов местного самоуправления (установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления).

В-третьих, в совместном ведении органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов местного самоуправления как основополагающих идей, определяющих правовое построение местного самоуправления (установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления)¹¹⁷.

В *Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. №30-П* отмечается что в силу п. «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации 1993 г. установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации. Как следствие этого, предполагается, что органы государственной власти призваны оказывать на местное самоуправление регулирующее воздействие. Последнее проявляется в определении органами государственной власти основных, принципиальных параметров организационного устройства муниципальной власти и взаимосвязей между ее элементами, обусловленных конституционно-правовой природой местного самоуправления как одного из уровней публичной власти.

Поскольку общие принципы организации местного самоуправления составляют предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то законодатель субъекта Российской Федерации, не вторгаясь в сферу ведения Российской Федерации и не ограничивая права местного самоуправления, может в рамках правовых предписаний осуществлять конкретизирующее правовое регулирование в данной сфере. Кроме того, субъект Российской Федерации вправе самостоятельно решать правотворческие задачи по вопросам, не получившим содержательного выражения в федеральном законе. Но при этом, он должен соблюдать консти-

¹¹⁷ *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М., 1999. С. 41—42.

туционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам.

В рассматриваемом постановлении Конституционного Суда Российской Федерации устанавливается также, что федеральный законодатель для обеспечения эффективного и согласованного функционирования системы публичной власти и гарантированности населению возможностей самостоятельного осуществления местного самоуправления вправе вводить различные, не противоречащие конституционному разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами модели распределения компетенции в сфере организации местного самоуправления.

Обосновывая свою правовую позицию касательно законодательного регулирования права органов государственной власти субъектов Российской Федерации на установление компетенции местного самоуправления, Конституционный Суд Российской Федерации отметил необходимость обеспечения баланса во взаимодействиях между различными уровнями публичной власти.

Объективно наиболее тесными взаимосвязями органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, складывающимися в процессе реализации возложенных на них функций и задач, предопределяется необходимость их согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации и взаимного учета интересов. Такой подход гарантирует стабильное и эффективное осуществление функции публичной власти по созданию на территории муниципального образования достойных условий жизни и свободного развития человека.

Законом о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 в главы 4 «Президент Российской Федерации» (ст. 80, часть 2) и 8 «Местное самоуправление» (ст. 132, ч. 3) Конституции Российской Федерации 1993 г. были включены новеллы о вхождении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. Кроме этого, в ч. 3 ст. 132 основного закона указывается что «органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». При этом положения ст. 3 и 12 главы 1 «Основы конституционного строя» Конституции Российской Федерации остаются неизменными. Эти принципиальные положения основываются на ценностном подходе к местному самоуправлению поскольку декларируют существенные основы народовластия и как следствие этого демократического политического режима. Они должны стать важными (если не важнейшими) ориентирами для государства в системе отношении местного самоуправления с органами государственной власти. Сама по себе новела ч. 3 ст. 132 не вступает в противоречие со ст. 12 Конститу-

ции Российской Федерации. Более того дуализм содержащийся в ст. 12 рассматриваемого акта проявляющийся в сочетании государственных и общественных начал в местном самоуправлении сохраниться и во многом дополняется. Другое дело какую конкретную интерпретацию конструкция «единства публичной власти» получит в будущем федеральном и региональном законодательстве и прежде всего в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г.

В контексте выше сказанного следует согласиться с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в постановлении от 18 июня 2018 г. № 33-П¹¹⁸ где как раз таки акцентируется внимание на определенную конституционными нормами взаимодействие между федеральными, региональными и местными органами власти. Такое неизбежное взаимодействие определяется интеграцией органов местного самоуправления в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функции демократического социального государства. С правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации можно согласиться, тем более что такого рода позиция об объективной и оправданной необходимости взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти высказывались им и ранее¹¹⁹.

В Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-З указывается на имплицитность единой системы публичной власти, хотя это буквально и не отражено в главе 1 Конституции Российской Федерации 1993. В подтверждение своей позиции Конституционный Суд Российской Федерации разъясняет, что «категория «единая система публичной власти» производна, таким образом, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального русского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (статьи 5, 10, 11 и 12)».

С данной правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации можно и нужно согласиться поскольку она строится на обосновании конкретной взаимосвязи единства публичной власти с народом Российской Федерации как источником государственной и муниципальной власти (*народный суверенитет*). Именно народовластие

¹¹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного Кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «город Чита» // СПС КонсультантПлюс.

¹¹⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

есть фундаментальная основа публичной власти и в этом отношении единство публичной власти вполне рациональна и эффективна.

Вполне логично, что народ Российской Федерации в целом и население субъекта Российской Федерации, а также муниципального образования, в частности, могут участвовать в решении публичных дел. Соответственно, государственная власть должна способствовать и некоем мере не ограничивать развитие прямых формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления. В этой связи позиция Конституционного Суда, выраженная в *Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3* обозначающая что функциональным предназначением единства публичной власти является то что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, абсолютно обоснована и справедлива. К тому же права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, а также деятельность законодательной и исполнительной власти и конечно же органов местного самоуправления.

В контексте сказанного следует согласиться с еще одной правовой позицией, дополняющей вышеуказанную в том, что единство публичной власти связано с неизбежной необходимостью взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Такая позиция демонстрируется анализом положения Указа Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». На современном этапе государственного развития муниципальные образования становятся полноправными и необходимыми участниками государственной политики регионального развития. Местное самоуправление объективно рассматривается в контексте пространственного развития. Тем самым органы местного самоуправления взаимодействуют с органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в создании «территории, комфортной для проживания». Новые задачи встают перед органами местного самоуправления и в связи с реализацией Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Во многом именно от муниципальной власти, как наиболее приближенной к людям, зависит возможность инновационного развития территории, качества реализации национальных проектов и эффективности оказания услуг жителям. Следовательно вопросы повышения эффективности муниципального управления приобретают особую актуальность для федеральных и региональных органов государственной власти. Логично, что здесь эффективным может быть только взаимодействие и поддержка муниципальных образований.

Деятельность и тех и других органов публичной власти направлена на создание условий, обеспечивающих устойчивое и комплексное соци-

ально-экономическое развитие в пределах территории субъекта Российской Федерации. Как видно из обозначенной правовой позиции, само по себе единство публичной власти не означает потерю органами местного самоуправления самостоятельности как таковой. Представляется, что такое единство объективная необходимость для обеспечения жизнедеятельности народа Российской Федерации. Вопрос в том, какие поправки будут внесены Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. и как они будут интерпретированы теми или иными органами государственной власти. Думается, что варианты могут быть разными. Но скорее всего объединять их, стремление к усилению государственной власти на местах. Хорошо это или плохо покажет время и практика.

Выводы по теме. После изучения данной темы обучающиеся получат представление об особенностях взаимодействия органов государственной и муниципальной власти.

Местное самоуправление является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В Конституции Российской Федерации 1993 г. внимание акцентируется на категории «установление общих принципов организации системы местного самоуправления». Именно такая формулировка легла в основу действующего специального Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. Указанная формулировка предполагает конкретизацию как федеральными законами, так и законами субъектов Российской Федерации конституционных предписаний общего характера. Это обеспечивает законодателю широкие регулятивные возможности в муниципальной сфере.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте характеристику местного самоуправления как предмета совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
2. В чем суть общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации?
3. Может ли закон субъекта Российской Федерации изменить порядок формирования представительного органа местного самоуправления?

Рекомендуемая литература

- Витрук Н.В.* Право, демократия и личность в конституционном измерении. История, доктрина и практика: Избранные труды (1991—2012 гг.). М.: Норма, 2012.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
- Овчинников И.И.* Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999.
- Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М., 1999.
- Чихладзе Л.Т.* Актуальные проблемы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: учеб. пособие. М.: РУДН, 2017.
- Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А.* Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования // Вестник СПбГУ. Право. 2020. Т. 11. Вып. 2.
- Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А.* Дуалистическая модель и «разумная централизация» как факторы эффективного функционирования местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 2. (На английском языке).
- Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А.* Mend or End: теоретические и нормативные основы эволюции местного самоуправления в России // Lex Localis – журнал местного самоуправления. Том 17. № 4. 2019. (На английском языке).

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г. // СПС КонсультантПлюс.
2. Европейская хартия местного самоуправления, принятая 15 октября 1985 г. // СПС КонсультантПлюс.
3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС КонсультантПлюс.
4. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
6. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
7. Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. №ВС-137/7 «О Конституционном суде Республики Башкортостан» // СПС КонсультантПлюс.
8. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. №16-з N 363-II «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» // СПС КонсультантПлюс.
9. Конституционный закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. №1300 ВХ-1 «О Конституционном суде Республики Тыва» // СПС КонсультантПлюс.
10. Закон Республики Карелия от 7 июля 2004 г. №790-ЗРК «О Конституционном суде Республики Карелия» // СПС КонсультантПлюс.
11. Закон Республики Дагестан от 2 февраля 2010 г. №8 «О Конституционном суде Республики Дагестан» // СПС КонсультантПлюс.
12. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу

статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации».

13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений устава (Основного закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области».
14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. №3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».
15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. №2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита».
16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. №17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. №1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»;
18. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. №14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
19. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. №1591-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Администрации муниципального образования «Родниковский муниципальный район» Ивановской области на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»».
20. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 г. №19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной

службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного собрания Ивановской области».

21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 1997г. N 60-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Забродина П.И.».
22. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. №10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”».
23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. №17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. №17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В.Пашигорова».
25. Решение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. «Об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации» // КонсультантПлюс.
26. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2008 г. №737-О-Р «По ходатайству гражданки А.А.Филатовой о разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2008 г. №3-П».
27. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. №7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева».
28. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. №15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 закона Челябинской области «О муниципальных

выборах в Челябинской области» в связи с жалобами уполномоченного по правам человека Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана».

29. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. №15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда»;
30. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. №30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

1. *Авакьян С.А.* Есть ли в Российской Федерации местное самоуправление// Российская Федерация сегодня. — 2009. — №16.
2. *Авакьян С.А.* Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: итоги 15-летнего развития, современное состояние // Конституционный вестник. — 2008. — № 1 (19).
3. *Авакьян С.А.* Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования// Вестник Московского университета. Серия 11: Право. — 2008. — № 3. — С.64–74.
4. *Баженова О.И.* К проблеме реализации конституционного поселенческо-территориального принципа организации местного самоуправления. В защиту поселенческого начала// Местное Право. 2019. №4.
5. *Баженова О.И., Тимофеев Н.С.* Правовые основы муниципальной хозяйственной деятельности. Учебное пособие. — М, 2012.
6. *Болдырев О.Ю.* Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых?// Конституционный вестник. 2020. №5 (23). С. 121-127.
7. *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учеб. пособие. М.: Издательский дом Городец, 2004.
8. *Бондарь Н.С.* Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.
9. *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008.
10. *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016.
11. *Васильев В.С.* Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005.
12. *Виноградова П.А.* Правовые аспекты обеспечения конституционных гарантий местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006 г.
13. *Витрук Н.В.* Право, демократия и личность в конституционном измерении (история, доктрина и практика). Избранные труды (1991-2012). М.: Норма, 2012.
14. *Волкова Н.С., Хабриева Т.Я.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. М.: Норма, 2005.
15. *Голованов К.П.* Правовое регулирование экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. М., 2015.

16. *Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б., Комарова В.В., Макаров Б.А.* Народные голосования в Российской Федерации. М.: Юркомпания, 2010.
17. *Ежусова О.А.* Предварительные итоги развития конституционной модели местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право. — 2018. — №11
18. *Ежусова О.А.* Проблемы развития городских округов в свете повсйших реформ муниципального законодательства (по материалам круглого стола)// Конституционное и муниципальное право — 2015. — №1. — С.45–53
19. *Зорькин В.Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика. М.: Норма, 2017.
20. *Зорькин В.Д.* Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд. М., 2008.
21. *Клишас А.А.* Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран: Сравнительно-правовое исследование / под общ. ред. профессора В.В. Еремяна. М.: Международные отношения, 2015.
22. *Ковалева Т.К.* Развитие местных территорий и местных сообществ: векторы совпадают// Конституционное и муниципальное право. 2017. №7. С.61–64.
23. *Колесников А.В.* Муниципальное право Российской Федерации. Саратов: Изд-во «Саратовская государственная юридическая академия», 2015.
24. *Колюшин Е.И.* Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в РФ// Государство и право. — 1997. — №5
25. *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России. М.: Проспект, 2011.
26. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
27. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.
28. Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации: учеб. пособие / под ред. В.В. Комаровой. М.: Проспект, 2015.
29. Конституционный судебный процесс: учебник для бакалавров / отв. ред. М.А. Митюков, В.В. Комарова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
30. *Костюков А.Н.* Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России, 2018, № 4 (33), С. 33;
31. *Кравец И.А.* Конституционное правосудие: теория судебного конституционного права и практика судебного конституционного процесса: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2017.
32. *Лютцер В.Л.* Муниципальные выборы и проблемы законодательства// Проблемы права. — 2018. — №3. — С.26–33

33. *Лютцер В.Л.* Организационная самостоятельность местного самоуправления: конституционный принцип и законодательная практика// Законодательство. — 2018. — №7
34. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография. / под ред. Чихладзе Л.Т., Ларичева А.А., Хзова Е.Н. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020.
35. Муниципальное право России / под ред. К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова, Л.Т. Чихладзе. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.
36. Муниципальное право России /под ред. Л.Т. Чихладзе. М.: РУДН, 2015.
37. Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. – Москва: Проспект, 2019.
38. Муниципальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Н. Кокотова. М.: Юрайт, 2016.
39. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. М.: Юрайт, 2013.
40. *Нарутто С.В., Несмеянова С.Э., Шугрина Е.С.* Конституционный судебный процесс: учебник для магистрантов, аспирантов, преподавателей. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.
41. *Нарутто С.В., Шугрина Е.С.* Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления: учебник для Агистратуры. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
42. *Овчинников И.И.* Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999.
43. *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статус, 2007.
44. *Пешин Н.Л.* Муниципальная власть: продолжение государства или институт самоорганизации общества?// Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. №2. С.38–50.
45. *Прудентов Р.В.* Проект рамочной программы реформ в сфере местного самоуправления в России// Конституционное и муниципальное право. 2014. №4. С.64–70
46. *Соколова А.И.* Нормоконтроль в сфере местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Соколова. М., 2016.
47. *Соловьев С.Г.* Муниципальное право России. М.: ИНФРА-М, 2013.
48. Территория в публичном праве / С.В. Нарутто и др. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
49. *Тимофеев Н.С.* К проблеме развития одной из конституционных основ местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право. 2018. №12.
50. *Тимофеев Н.С.* Местное самоуправление на пути к народовластию // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1.

51. Тимофеев Н.С. Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления России// Конституционное и муниципальное право. — 2018. — №10.
52. Уваров А.А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
53. Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: учеб. пособие. М.: РУДН, 2017.
54. Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: монография. М.: ИИУ МГОУ, 2016.
55. Чихладзе Л.Т. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Университета МВД России. 2015. №5.
56. Чихладзе Л.Т. Проблемы финансового обеспечения муниципального образования // Вестник Московского государственного областного университета. Серия Юриспруденция. 2015. №2.
57. Чихладзе Л.Т., Галушкин А.А., Бышков П.А. Муниципальное право России: учеб. пособие / под ред. Л.Т. Чихладзе. М.: РУДН, 2017.
58. Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А. Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования // Вестник СПбГУ. Право. 2020. Т.11. Вып. 2.
59. Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А. Дуалистическая модель и «разумная централизация» как факторы эффективного функционирования местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 2. (На английском языке).
60. Чихладзе Л.Т., Ларичев А. А. Mend or End: теоретические и нормативные основы эволюции местного самоуправления в России // Lex Localis – журнал местного самоуправления. Том 17. № 4. 2019. (На английском языке).
61. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.
62. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999.
63. Шугрина Е.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по главе 8 Конституции России «Местное самоуправление» // Муниципальная власть. 2013. №3. С. 19—29.
64. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
65. Ярошенко Н.И. Нормоконтроль: Конституционно-правовые основы и роль в механизме конституционно-правовой ответственности: дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2006.

Оглавление

Введение	5
Глава 1. Местное самоуправление как предмет решений Конституционного Суда	9
1.1. Конституционный судебный контроль в сфере местного самоуправления	9
1.2. Решения Конституционного Суда как элемент правовой основы местного самоуправления	16
1.3. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации	20
1.4. Мнения и особые мнения судей на решения Конституционного Суда Российской Федерации	27
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	35
<i>Рекомендуемая литература</i>	36
Глава 2. Сущностная характеристика местного самоуправления в решениях Конституционного Суда	38
2.1. Понятие местного самоуправления	38
2.2. Право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления	40
2.3. Самостоятельность местного самоуправления	43
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	47
<i>Рекомендуемая литература</i>	47
Глава 3. Территориальные основы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда	49
3.1. Территориальной организации местного самоуправления	49
3.2. Учет мнения населения при изменении границ и преобразованиях муниципальных образований	53
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	56
<i>Рекомендуемая литература</i>	57
Глава 4. Органы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда	58
4.1. Самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления	58
4.2. Формирование органов местного самоуправления	61
4.3. Досрочное прекращение полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица	66
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	69
<i>Рекомендуемая литература</i>	70
Глава 5. Муниципальная служба в решениях Конституционного	71

Суда	71
5.1. Публично-правовая природа муниципальной службы	76
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	76
<i>Рекомендуемая литература</i>	76
Глава 6. Институты непосредственной демократии в решениях Конституционного Суда	77
6.1. Местный референдум	78
6.2. Муниципальные выборы	79
6.3. Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица	82
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	84
<i>Рекомендуемая литература</i>	85
Глава 7. Экономическая основа местного самоуправления в решениях Конституционного Суда	86
7.1. Вопросы муниципальной собственности	87
7.2. Особенности формирования местных бюджетов	90
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	93
<i>Рекомендуемая литература</i>	94
Глава 8. Гарантии местного самоуправления в решениях Конституционного Суда	95
8.1. Конституционные гарантии местного самоуправления	95
8.2. Судебные гарантии местного самоуправления	98
8.3. Гарантии права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти	100
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	102
<i>Рекомендуемая литература</i>	103
Глава 9. Взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления	104
9.1. Местное самоуправление как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации	105
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	110
<i>Рекомендуемая литература</i>	111
Библиографический список	112
Литература	116
Оглавление	120

Чихладзе Леван Теймуразович,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
муниципального права Юридического института РУДН;
и.о. заведующего кафедрой конституционного и муниципального права
Московского государственного областного университета (МГОУ)

Эриашвили Нодарий Дарчоевич,

доктор экономических наук, кандидат юридических наук, профессор,
профессор кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

Болдырев Олег Юрьевич,

кандидат юридических наук, доцент кафедры муниципального права
Юридического института РУДН, ассистент кафедры конституционного
и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Бабаева Юлия Григорьевна,

кандидат юридических наук, зам. заведующего кафедрой юриспруденции
Московского городского университета управления Правительства Москвы
им. Ю.М. Лужкова (МГУУ)

Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

Авторская редакция

Оригинал-макет выполнен

в ООО «Издательство ЮНИТИ-ДАНА»

Оформление художника *А.П. Яковлева*

Подписано в печать 13.08.2020 (с готовых ps-файлов)

Изд. № 3387

Формат 60X90 1/16

Бумага офсетная

Тираж 500 экз.

ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»

Генеральный директор *В.Н. Закаидзе*

ИЗДАТЕЛЬСТВО «СПРАВЕДЛИВАЯ ГРУЗИЯ»

Адрес: г. Тбилиси 0186, пр. Ал. Казбеги №44

Т.Факс: (+995 32) 242-12-07 / 242-12-08 / 7(90) 42-12-07

Главный редактор: *Н. Эриашвили*

Редактор: *М. Сулханишвили*

Менеджер: *А. Кпдеисели* 5(97) 65-14-25

Отпечатано в типографии ООО «МИР ПЕЧАТИ»

0178, г. Тбилиси, ул. Э. Магалашвили №5.

E-mail: info@wop.ge