



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5¹ 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

город Санкт-Петербург

1 декабря 2015 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя группы депутатов Государственной Думы – депутата Государственной Думы А.В.Романова, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, представителя Совета Федерации – председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации

Федерации М.В.Кротова, представителя Законодательного Собрания Иркутской области – заместителя председателя Законодательного Собрания Иркутской области А.Н.Лабыгина, представителя Губернатора Иркутской области – кандидата юридических наук А.А.Выштыкайловой,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности частей 4, 5 и 5¹ 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».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Государственной Думы. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ в ряд статей Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющих модель разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сфере организации местного самоуправления, в основе которой лежал порядок формирования органов местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования непосредственно на основании названного Федерального закона, внесены изменения, предусматривающие в качестве общего правила решение данного вопроса с участием субъектов Российской Федерации. Федеральными законами от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ и от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ в названный Федеральный закон внесены изменения, уточняющие возможные варианты замещения должности главы муниципального образования.

Группа депутатов Государственной Думы оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ныне действующей редакции:

части 4 статьи 35, согласно которой представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом 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, либо может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

части 5 статьи 35, согласно которой представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии

с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства либо может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

части 5¹ статьи 35, согласно которой при принятии закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок формирования или избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации; при переходе от избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением на муниципальных выборах к его формированию из состава представительных органов поселений, внутригородских районов выборы депутатов такого муниципального района, городского округа с внутригородским делением не назначаются и не проводятся, если указанный закон субъекта Российской Федерации вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган муниципального района, городского округа с внутригородским делением был бы вправе принять решение о назначении выборов;

части 2 статьи 36, на основании которой в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и в зависимости от этого может занимать то или иное место в структуре органов местного самоуправления муниципального образования;

части 3¹ статьи 36, в силу которой в случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы

муниципального образования, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации; введенный законом субъекта Российской Федерации порядок избрания главы муниципального образования применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

Не ставя под сомнение саму возможность применения различного порядка формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, а также разных способов замещения должности главы муниципального образования, заявители по настоящему делу усматривают неконституционность приведенных законоположений в том, что они предоставляют субъектам Российской Федерации избыточную дискрецию при решении этих вопросов: в частности, вследствие отсутствия установленных на федеральном уровне критериев, которыми должен руководствоваться региональный законодатель при дифференциации порядка формирования органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных на его территории, они не исключают произвольный подход к выбору варианта структуры органов местного самоуправления как единственно возможного (обязательного) для отдельного (конкретного) или нескольких муниципальных образований, а также установление различных вариантов структуры органов местного самоуправления для муниципальных образований одного и того же вида, тем самым лишая население муниципального образования возможности непосредственно или через органы местного самоуправления самостоятельно определять их структуру, и порождают неравенство в реализации права на осуществление местного самоуправления населением однородных муниципальных образований.

Кроме того, закрепление полномочий по определению порядка формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением за субъектами Российской Федерации не согласуется, по мнению заявителей, с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П, в соответствии с которым, как они полагают, переход от прямых выборов населением представительного органа верхнего территориального уровня к его формированию из представителей расположенных на соответствующей территории муниципальных образований возможен только по решению представительных органов этих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной территории. Заявители утверждают также, что оспариваемое правовое регулирование – вопреки сформулированному Конституционным Судом Российской Федерации требованию о вхождении в состав представительного органа верхнего территориального уровня только представителей из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, – не исключает возможность возникновения ситуации, при которой в представительный орган муниципального района, сформированный из представителей поселений, будут входить главы поселений, избранные представительными органами этих поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и не имеющие мандата от самого населения.

Исходя из этого заявители просят признать части 4, 5 и 5¹ статьи 35, части 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 12, 32 (часть 2), 130 (часть 2), 131 (часть 1) и 133, как по содержанию норм, так и с точки зрения соблюдения конституционных принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

По тем же основаниям заявители просят признать не соответствующей Конституции Российской Федерации принятую в порядке реализации оспариваемых ими положений названного Федерального закона часть 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области от 30 мая 2014 года № 54-ОЗ «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» (в редакции, введенной Законом Иркутской области от 19 февраля 2015 года № 4-ОЗ), согласно которой глава муниципального образования Иркутской области, наделенного статусом городского округа, на территории которого находится административный центр Иркутской области, избирается представительным органом этого муниципального образования из своего состава сроком на пять лет и возглавляет местную администрацию. Установленный названными императивными положениями безальтернативный вариант замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления в городском округе «Город Иркутск», по мнению заявителей, лишает его население возможности самостоятельно определить наиболее предпочтительный способ избрания и статус главы городского округа.

Таким образом, с учетом требований статей 3, 36 и 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются части 4, 5 и 5¹ статьи 35, части 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на основании которых порядок формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, способ замещения должности главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления определяются в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования, а в представительный орган муниципального района, сформированный из

представителей поселений, могут входить главы поселений, избранные представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, а также часть 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области», предусматривающая применительно к городскому округу, на территории которого находится административный центр Иркутской области, единственно возможный способ замещения должности главы городского округа и определяющая его место в структуре органов местного самоуправления как возглавляющего местную администрацию.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя основы конституционного строя Российской Федерации как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (статья 1, часть 1), провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства (статья 2), а носителем суверенитета и единственным источником власти в России – ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть как непосредственно – через референдум и свободные выборы, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1–3). При этом Конституция Российской Федерации устанавливает в качестве основ федеративного устройства Российской Федерации ее государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 3), а также признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и органы которого не входят в систему органов государственной власти (статья 12).

Местное самоуправление, по смыслу определяющих его конституционно-правовой статус статей 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2) и 130–133 Конституции Российской Федерации, выступает обязательной на всей территории Российской Федерации формой публично-территориальной самоорганизации населения, обеспечивающей участие граждан в самостоятельном и под свою ответственность решении населением непосредственно и через представительство в выборных и других органах местного самоуправления вопросов местного значения, и одновременно является неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в конституционно установленных пределах в решении вытекающих из статей 2 и 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека. Соответственно, органы местного самоуправления, будучи организационно-правовым выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, призваны обеспечивать в рамках полномочий, возложенных на местное самоуправление в соответствии с Конституцией Российской Федерации, реализацию воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется.

Конституционно-правовым статусом и предназначением местного самоуправления, ориентированного прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории компактного проживания населения и вместе с тем призванного обеспечить ее социально-экономическое развитие в качестве элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта

Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 32-П), обусловливается необходимостью сбалансированного сочетания в его организации и деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов. Кроме того, 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 необходимостью их согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов, гарантирующих стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти по созданию на соответствующей территории достойных условий жизни и свободного развития человека.

Для достижения этих целей не исключается возможность совместного участия субъекта Российской Федерации и входящих в его состав муниципальных образований в решении вопросов, касающихся организационных и функциональных аспектов осуществления публичной власти на соответствующей территории, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и эффективная реализация региональными органами государственной власти стоящих перед ними задач по устойчивому развитию всей территории субъекта Российской Федерации.

2.1. Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, но, однако, исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при

решении вопросов местного значения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П). Самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит, таким образом, не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней – на основе баланса интересов – межуровневого взаимодействия.

В силу статей 72 (пункт «н» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления – как имеющее своей целью обеспечение принципиального единства системы публичной власти в Российской Федерации – отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Тем самым предполагается, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, что органы государственной власти призваны оказывать на местное самоуправление регулирующее воздействие, в частности путем определения основных, принципиальных параметров организационного устройства муниципальной власти и взаимосвязей между ее элементами, обусловленных конституционно-правовой природой местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, наиболее приближенного к населению, и учитывающих необходимость достижения с участием местного самоуправления конституционных целей государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; в свою очередь, права и обязанности местного самоуправления, деятельность его органов и должностных лиц должны соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней законам и иным нормативным

правовым актам (постановления от 16 октября 1997 года № 14-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П и от 18 мая 2011 года № 9-П; определения от 5 марта 2009 года № 375-О-О, от 8 апреля 2010 года № 454-О-О, от 1 июня 2010 года № 830-О-О, от 7 февраля 2012 года № 275-О-О и от 9 декабря 2014 года № 2744-О).

Из положений Конституции Российской Федерации, на которых основана приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, в нормативном единстве с ее статьей 131 (часть 1), закрепляющей право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, следует, что вопросы организационного устройства муниципальной власти, имеющие сугубо местный характер применительно к обеспечению эффективного и ответственного решения вопросов местного значения в интересах населения, гарантированию прав и свобод граждан, проживающих на соответствующей территории, приобретают государственное значение с точки зрения реализации посредством местного самоуправления принципов народовластия, относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации.

Исходя из этого структура органов местного самоуправления должна определяться населением не произвольным образом, а в рамках установленных федеральным законом общих принципов организации местного самоуправления, в том числе относящихся к формам осуществления местного самоуправления, способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т.п. Соответственно, федеральный законодатель, определяя на основе баланса конституционных ценностей и общенациональных интересов наиболее эффективный в конкретных исторических условиях организационно-правовой механизм достижения конституционных целей с участием всех уровней публичной власти, вправе не только выбирать оптимальные, на его взгляд, на данном этапе варианты (способы) формирования органов местного самоуправления, но и осуществлять разграничение относящихся к установлению общих принципов организации местного самоуправления

полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Поскольку общие принципы организации местного самоуправления составляют предмет именно совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, законодатель субъекта Российской Федерации, который в силу Конституции Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу ведения Российской Федерации и ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом, может в рамках предусмотренных на уровне федерального закона правовых предписаний осуществлять конкретизирующее правовое регулирование в этой сфере, а также самостоятельно решать правотворческие задачи по вопросам, не получившим содержательного выражения в федеральном законе, соблюдая конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 года № 15-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П и от 11 ноября 2003 года № 16-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 92-О).

Вместе с тем законодательное регулирование вопросов местного самоуправления должно соответствовать требованиям Конституции Российской Федерации, а также общепризнанным принципам и нормам международного права и обеспечивать уважение и защиту права на осуществление местного самоуправления как равноценного наряду с иными непосредственно действующими правами человека и гражданина, определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти (статья 15, часть 1; статья 17, часть 1; статья 18 Конституции Российской Федерации). При этом также нельзя не учитывать вытекающий из Конституции Российской Федерации, ее статей 12, 130 (часть 2) и 131 (часть 1), принцип многообразия

организационных моделей муниципальной власти, позволяющий законодателю проявлять разумную гибкость при формировании организационно-правового механизма осуществления населением местного самоуправления на соответствующей территории, принимая во внимание региональные и местные условия и особенности, исторические и иные местные традиции.

2.2. Вопросы установления и изменения порядка формирования органов местного самоуправления, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П, касаются структуры органов местного самоуправления в том смысле, который придается данному понятию в статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и имеют основополагающее значение для организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

В самой Конституции Российской Федерации, предусматривающей осуществление местного самоуправления населением непосредственно, а также через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2), нашло отражение требование об обязательности наличия на территории, в границах которой оно осуществляется, выборного (представительного) органа муниципального образования, играющего особую роль в формировании и выражении согласованной воли местного сообщества. В силу приведенного конституционного положения предполагается, что свободные выборы имеют особую ценность в системе институтов народовластия, которые на уровне местного самоуправления должны получать наиболее широкую реализацию, однако это не означает, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П, что выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, являются единственно допустимым механизмом формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации, включая местное самоуправление.

Конституция Российской Федерации не определяет конкретный (исчерпывающий) состав и статусные характеристики органов местного самоуправления, которые могут или должны создаваться на уровне муниципальных образований, а также не требует, чтобы выборные (представительные) и иные органы местного самоуправления на всех территориях, в границах которых оно осуществляется, формировались по единым (универсальным) правилам, в том числе безотносительно к особенностям осуществления местного самоуправления в тех или иных пространственных пределах и значению соответствующей территории в системе административно-территориальных и иных общественных отношений.

Следовательно, законодательные требования, предъявляемые к порядку формирования органов местного самоуправления, способам замещения муниципальных должностей, могут различаться как с точки зрения оснований приобретения соответствующих полномочий и возможности их корректировки в изменяющемся историческом контексте, так и в зависимости от объективной специфики конкретных территорий, если таковая допускает установление в правовом регулировании особенностей организации местного самоуправления, в частности в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 375-О-О).

Определение тех или иных способов формирования органов местного самоуправления – поскольку этот вопрос по своему характеру относится к общим принципам организации местного самоуправления и непосредственно связан с регулированием права на местное самоуправление, включая возможные его ограничения, – составляет, по смыслу Конституции Российской Федерации, ее статей 12, 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3), 71 (пункт «в») и 72 (пункт «н» части 1), прерогативу федерального законодателя, тогда как законодатель субъекта Российской Федерации вправе осуществлять лишь

вторичное, производное регулирование в этой сфере. Во всяком случае при этом не могут использоваться организационно-правовые средства и процедуры, которые ставили бы собственно формирование состава органа местного самоуправления или замещение муниципальной должности в зависимость от волеизъявления субъектов государственной власти, – вводимое правовое регулирование должно, в силу неоднократно выраженной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, обеспечивать безусловное право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц, формировать органы местного самоуправления (постановления от 24 января 1997 года № 1-П, от 16 октября 1997 года № 14-П и от 3 ноября 1997 года № 15-П; определения от 11 июня 1999 года № 105-О, от 4 ноября 1999 года № 165-О, от 2 ноября 2000 года № 236-О, от 14 января 2003 года № 21-О и др.).

2.3. Таким образом, федеральный законодатель – имея целью обеспечение эффективного и согласованного функционирования системы публичной власти и гарантирование населению реальных возможностей самостоятельного и ответственного осуществления местного самоуправления – вправе вводить различные, отвечающие конституционному разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами модели распределения компетенции в сфере организации местного самоуправления по уровням публичной власти для достижения оптимального применительно к конкретным условиям правового регулирования, в частности с учетом развития федеративных отношений, характера взаимосвязей субъектов Российской Федерации и расположенных на их территориях муниципальных образований, уровня социально-правовой активности и самоорганизации населения, реально складывающейся практики местного самоуправления.

Исходя из конституционных основ единства публичной власти в Российской Федерации, объективной необходимости взаимодействия с

органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации, федеральный законодатель вправе предусмотреть конкретные основания участия субъектов Российской Федерации в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, обеспечивая при этом необходимые гарантии, исключающие произвольное ограничение самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления.

3. Закрепляющий общие, в том числе правовые и организационные, принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет и гарантии его осуществления, включая порядок формирования представительных органов муниципальных образований и замещения должностей глав муниципальных образований.

Согласно статье 34 названного Федерального закона структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1); наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных данным

Федеральным законом (часть 2). При этом в силу частей 3 и 7 той же статьи во взаимосвязи с пунктом 4 части 1 статьи 44 данного Федерального закона структура и порядок формирования органов местного самоуправления должны определяться уставом муниципального образования при соблюдении требований, в том числе закрепленных его статьями 35 и 36, претерпевшими в связи с принятием Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ ряд изменений, внося которые федеральный законодатель придерживался принципиального подхода, подразумевающего в качестве общего правила разнообразие моделей организации местного самоуправления и закрепление структуры органов местного самоуправления в уставе муниципального образования.

3.1. В соответствии с частями 4, 5 и 5¹ статьи 35, частями 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ определение порядка формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, а также порядка избрания главы муниципального образования должно осуществляться – в отличие от ранее действовавшего правового регулирования, предусматривавшего решение этих вопросов на уровне муниципального образования путем непосредственного применения норм названного Федерального закона, – в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования. При этом, как следует из указанных законоположений во взаимосвязи с частью 4 статьи 7 названного Федерального закона, вопрос о порядке формирования органов местного самоуправления не может решаться в уставе муниципального образования иначе, чем это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации. Что касается представительного органа поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения, то состав данного органа в силу прямого

предписания части 2 его статьи 35 формируется из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Таким образом, в системе действующего законодательного регулирования общих принципов организации местного самоуправления предоставленные субъектам Российской Федерации полномочия в части определения порядка формирования органов местного самоуправления, по буквальному смыслу устанавливающих эти полномочия законоположений и при отсутствии каких-либо специальных оговорок, не исключают воспроизведение в законе субъекта Российской Федерации как единственно возможного (обязательного), так и нескольких (альтернативных) из числа предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» способов формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, а также избрания главы муниципального образования, причем как в отношении отдельных (конкретных), так и нескольких или всех муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации.

Принимая решение о возложении на субъекты Российской Федерации полномочий по определению в установленных случаях порядка формирования органов местного самоуправления, федеральный законодатель был вправе исходить из того, что учет региональных особенностей, во многом зависящих от географического положения, численности и расселения жителей, соотношения городского и сельского населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д., является, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации (Постановление от 15 июля 1996 года № 16-П, определения от 3 июля 1997 года № 79-О и от 13 июня 2006 года № 194-О) и что за время применения Федерального закона «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ, в использовании прежних моделей организации местного самоуправления могли обнаружиться факторы, затрудняющие решение органами государственной власти субъектов Российской Федерации задач комплексного социально-экономического развития своей территории (с учетом ее особенностей) и не способствующие обеспечению политической стабильности.

Вместе с тем федеральный законодатель должен был учитывать наличие в действующей системе правового регулирования различных правовых форм взаимоотношений местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в рамках которых выборные лица местного самоуправления являются обязательными участниками процедуры выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а представительные органы муниципальных образований – субъектами права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 6 и пункт 3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Для органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в свою очередь, одним из основных принципов деятельности является оказание содействия развитию местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации, что соотносится с закреплением за ними комплекса полномочий, связанных с отраслевыми направлениями деятельности местного самоуправления и реализацией межмуниципальных программ (пункт 3 статьи 1 и подпункты 13, 15, 24, 29, 37, 45 и 63 пункта 2 статьи 26³

Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации во взаимодействии с федеральными органами государственной власти осуществляют в целях сбалансированности местных бюджетов бюджетное регулирование, что при недостаточности у муниципальных образований собственных источников финансирования предполагает, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, необходимость гарантирования финансовой обеспеченности соответствующих расходных полномочий на основе институтов межбюджетных отношений за счет средств бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации (постановления от 17 июня 2004 года № 12-П и от 15 мая 2006 года № 5-П, Определение от 10 октября 2013 года № 1591-О).

С учетом мер, принятых в порядке развития законодательной основы политико-партийных, избирательных и иных отношений (федеральные законы от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ, от 2 мая 2012 года № 41-ФЗ и от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ), которые призваны способствовать усилению представительства муниципального сообщества на региональном уровне и его влияния на формирование и реализацию правовой политики субъекта Российской Федерации, предоставление субъектам Российской Федерации компетенционных и организационно-правовых возможностей участия в определении способа формирования органов местного самоуправления в рамках предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вариантов направлено на обеспечение согласованного функционирования органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также единства функциональных основ организации публичной власти, базирующегося на разграничении предметов ведения и

полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и на признании самостоятельности местного самоуправления.

3.2. Таким образом, избранная федеральным законодателем модель правового регулирования вопросов местного самоуправления опирается на организационно-правовые, функциональные и финансово-бюджетные взаимосвязи органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, их взаимную ответственность в реализации конституционно значимых задач по обеспечению комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации и каждого входящего в его состав муниципального образования, что само по себе не может рассматриваться как отступление от конституционного разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в рамках установления общих принципов организации местного самоуправления как относящегося к предметам их совместного ведения.

4. Реализация субъектами Российской Федерации закрепленных за ними в частях 4, 5 и 5¹ статьи 35, частях 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочий – при наличии достаточно широкой свободы усмотрения – по регулированию организации муниципальной власти на соответствующей территории не предполагает, однако, возможность принятия ими произвольных решений, которые не основывались бы на вытекающих из Конституции Российской Федерации и названного Федерального закона общих принципах, определяющих в том числе пределы допустимого ограничения прав местного самоуправления, и ставили бы под сомнение возможность самостоятельной и под свою ответственность публично-территориальной самоорганизации населения для удовлетворения жизненно важных потребностей по месту жительства.

Соответственно, при определении и оценке степени дискреционных возможностей законодателя субъекта Российской Федерации в данной сфере

существенное значение приобретает учет объективных взаимосвязей организационных принципов местного самоуправления и особенностей его территориальной организации, а также функций и задач публичной власти, реализуемых на конкретной территории (уровне).

4.1. В постановлениях от 24 января 1997 года № 1-П и от 15 января 1998 года № 3-П Конституционным Судом Российской Федерации была сформулирована правовая позиция, согласно которой предназначение городских и сельских муниципальных образований, по смыслу статьи 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 12 и 130 (часть 1), – решение вопросов местного значения (которые могут быть решены данным муниципальным образованием самостоятельно, под свою ответственность), а не вопросов, которые по своему существу составляют прерогативу государственной власти; что касается публично-территориальных образований более высокого территориального уровня, то для них организация публичной власти должна определяться с учетом особенностей их правового статуса и исходя из соотношения решаемых в рамках той или иной публично-территориальной единицы вопросов местного и государственного значения, их уровня и объема; при этом не исключается возможность создания на территориях, имеющих статус административно-территориальных единиц регионального подчинения, непосредственно входящих в состав территории субъекта Российской Федерации согласно административно-территориальному делению, предусмотренному его конституцией (уставом), органов государственной (представительной и исполнительной) власти, что, в свою очередь, предполагает наличие в этом административно-территориальном образовании муниципальных образований (поселений, районов в городе) более низкого территориального уровня.

Формулируя приведенную правовую позицию, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что определение территориального уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно способствовать, насколько возможно, приближению местного

самоуправления к населению, позволять решать весь комплекс вопросов местного значения и вместе с тем не препятствовать решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти. Закрепленная впоследствии Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» модель территориальной организации местного самоуправления, связывающая все субъекты Российской Федерации единообразными требованиями и ограничивающая самостоятельное определение ими территориального уровня, на котором осуществляется местное самоуправление, обуславливает необходимость использования правовых средств, обеспечивающих в системе действующего правового регулирования учет и согласование местных и государственных интересов применительно к территориям (уровням), на которых наряду с решением вопросов местного значения реализуются значимые с точки зрения государства в целом или субъекта Российской Федерации публичные задачи. Преследуя, в частности, эту цель, федеральный законодатель произвел разграничение муниципальных образований по видам, которое не может не учитываться и при решении организационных вопросов, связанных с механизмом функционирования муниципальной власти.

Как следует из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на первичном (базовом) территориальном уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и потому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами, главная задача которых – удовлетворение его основных жизненных потребностей, т.е. непосредственное решение вопросов местного значения, что, однако, не исключает их участия в соответствии с законом в осуществлении отдельных государственных полномочий (часть 2 статьи 14¹ и часть 3 статьи 19); верхний территориальный уровень местного самоуправления образуют

муниципальные районы, представляющие собой совокупность поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой посредством местного самоуправления обеспечивается решение вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абзац пятый части 1 статьи 2 и пункт 15 части 1 статьи 11).

Городской округ, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», – это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных данным Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абзац шестой части 1 статьи 2). Соответственно, городской округ по своей природе не может отождествляться с городским поселением в смысле, придаваемом ему названным Федеральным законом, – для городского округа характерно наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обуславливающей особую роль этой публично-территориальной единицы в обеспечении комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и являющейся материальной основой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского округа всей совокупности вопросов местного значения, которые отнесены к ведению и городских поселений, и муниципальных районов, а также для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Принимая во внимание влияющие на осуществление местного самоуправления в городском округе факторы (связанные, в частности, с возможным включением в его состав территорий населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, с объективными тенденциями к объединению с ним прилегающих муниципальных образований в рамках процессов социально-экономической интеграции, с историческими и иными местными традициями, характеризующими внутреннюю территориальную организацию городского округа, включая его деление на районы), в силу которых организационно-правовой механизм реализации муниципальной власти на его территории не исключает возможность использования средств, обеспечивающих адекватную конкретным условиям децентрализацию муниципального управления, федеральный законодатель при внесении Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ соответствующих изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» счел необходимым обособить в качестве отдельных видов муниципальных образований городские округа с внутригородским делением, а также входящие в состав таких городских округов внутригородские районы. Такое обособление вызвано стремлением дополнительно гарантировать гражданам возможность непосредственного участия, при сохранении единства городского хозяйства, в решении наиболее тесно связанных с их повседневными нуждами вопросов местного значения и одновременно – создать механизм осуществления публичной власти на уровне городского округа с внутригородским делением, который позволял бы наиболее полным образом выражать общегородские интересы его жителей.

Следовательно, муниципальные районы, городские округа (в том числе городские округа с внутригородским делением), предназначенные, как и все другие муниципальные образования независимо от их территориальной основы, для осуществления муниципальной власти как власти местного сообщества, по своей правовой природе представляют собой муниципальные

образования, сочетающие качества территориального объединения граждан, совместно реализующих на соответствующей территории право на местное самоуправление, и качества публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций, прежде всего – исполняя отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации. Этим обуславливается – имея в виду пространственно-территориальные характеристики муниципальных районов, городских округов, высокую концентрацию населения и материально-финансовых ресурсов, тесную взаимосвязь реализуемых на данном уровне публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъектов Российской Федерации, – необходимость правовых средств, которые позволяли бы обеспечивать взаимодействие и согласованное функционирование органов местного самоуправления указанных муниципальных образований и органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, сложившаяся территориальная организация местного самоуправления, включающая муниципальные образования верхнего территориального уровня, на котором наряду с решением вопросов местного значения реализуется значительный объем имеющих государственное значение публичных функций и задач – как в порядке наделения соответствующих органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, так и в иных формах конституционно обоснованного участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти функций социального правового демократического государства на конкретной территории (статьи 7 и 18; статья 40, часть 3; статья 41, части 1 и 2; статья 43, часть 2, Конституции Российской Федерации), – определяет возможность выбора

оптимальных для муниципальных районов, городских округов организационных механизмов формирования и осуществления муниципальной власти, которые согласовывались бы с реализуемыми на уровне этих муниципальных образований общегосударственными и региональными интересами и отвечали бы собственно местным нуждам и потребностям их населения. Данный вывод подтверждается правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который признал конституционно обоснованным установление федеральным законодателем определенных особенностей формирования органов местного самоуправления для муниципальных образований верхнего территориального уровня с учетом специфики их правового статуса, а также складывающейся практики, при которой передаваемые государственные полномочия занимают значительное место в деятельности их органов, а затраты на реализацию таких полномочий во многих случаях достигают существенной (примерно третьей) части местных бюджетов (постановления от 18 мая 2011 года № 9-П и от 7 июля 2011 года № 15-П).

Что касается поселений (сельских и городских), то – с учетом присущих им правовых характеристик и в силу ряда объективных закономерностей – они более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более высоким, чем муниципальные районы и городские округа, потенциалом личного участия жителей в делах местного сообщества, а передача органам местного самоуправления сельских и городских поселений государственных полномочий на практике не имеет широкого распространения и происходит только в прямо оговоренных законом случаях; соответственно, на территориях сельских и городских поселений более востребованными являются прямые, непосредственные отношения органов местного самоуправления с населением, что при обязательной выборности представительного органа допускает различные варианты решения вопроса о порядке формирования иных органов, безусловно исключая их назначение

органами государственной власти. При этом реализация предписания статьи 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, предусматривающего самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления, именно на уровне поселений (сельских и городских) предполагает обеспечение наиболее широкой свободы усмотрения самих местных сообществ, в частности относительно определения конкретного способа замещения должности главы муниципального образования как высшего должностного лица местного самоуправления в рамках предусмотренных законом альтернатив, которые не могут, по общему правилу, исключать его избрание путем муниципальных выборов.

На таком подходе основана и логика демократических стандартов, установленных в Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года, которая подчеркивает ценность местного самоуправления как обеспечивающего эффективное и приближенное к гражданам управление и позволяющего реализовать наиболее непосредственным образом право граждан участвовать в управлении публичными делами именно на местном уровне (преамбула), но не предполагает универсального распространения содержащихся в ней принципов на все возможные территориальные уровни самоуправления, формирующиеся на основе исторических и иных традиций в рамках национальных правовых систем. Будучи в своей основе нацеленной на организацию местного самоуправления на наиболее приближенном к населению территориальном уровне, Европейская хартия местного самоуправления не препятствует национальным властям учитывать необходимость обеспечения на более высоких уровнях публично-территориальной самоорганизации и более общих, в соотношении с имеющими по сути коммунальный характер, публичных интересов, в частности при решении вопросов, связанных с формированием органов местного самоуправления, определением структур и административных средств, необходимых для организации на соответствующем уровне эффективного управления (статья 3 и пункт 1 статьи 6).

4.2. Из взаимосвязанных положений статей 72 (пункт «н» части 1), 76 (часть 2) и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации в системном единстве с иными ее положениями следует, что законодательное регулирование вопросов организации местного самоуправления должно обеспечивать формирование органов местного самоуправления на основе отвечающих требованиям формальной определенности заранее установленных нормативных правил, с тем чтобы не допускать возникновения ситуаций, при которых соответствующие вопросы решались бы посредством принятия произвольного правоприменительного акта, а местные сообщества были бы ограничены в праве на самостоятельное определение – непосредственно или через представительство в органах местного самоуправления – наиболее предпочтительного организационного механизма муниципальной власти при отсутствии на то отвечающих конституционным требованиям законных оснований. При этом федеральный законодатель не лишен возможности – в интересах гарантирования единства конституционно-правового статуса местного самоуправления на всей территории Российской Федерации и одновременно обеспечения учета объективных факторов, определяющих специфику отношений по поводу осуществления местного самоуправления в соответствующих пространственных пределах, – использовать в рамках регулирования порядка формирования органов местного самоуправления в сочетании с правовой унификацией дифференцированный подход, основанный на применении объективных критериев, позволяющих считать вводимые различия юридически и социально обоснованными.

Обращаясь к вопросам, связанным с замещением должности главы муниципального образования, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что Конституция Российской Федерации прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает

необходимость законодательного регулирования, в рамках которого, в частности, установление возможности избрания главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава не может рассматриваться как несовместимое с конституционными основами местного самоуправления и нарушающее конституционные права граждан, включая закрепленное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (Определение от 29 сентября 2011 года № 1319-О-О).

Вместе с тем в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что положения Конституции Российской Федерации и корреспондирующие им положения Европейской хартии местного самоуправления не исключают возможность формирования представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному принципу, путем вхождения в его состав представителей расположенных на соответствующей территории муниципальных образований первичного (базового) территориального уровня, избранных населением на муниципальных выборах. Однако вывод относительно конституционной обоснованности предусмотренного федеральным законодательством, действовавшим на момент принятия данного Постановления, порядка перехода от прямых муниципальных выборов к формированию представительного органа муниципального района из представителей поселений путем вынесения соответствующего решения представительными органами поселенческих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на их территории, не может рассматриваться как предполагающий признание такого конкретного порядка перехода к указанному способу формирования представительного органа муниципального района в качестве единственно допустимого и

вообще не может распространяться на случаи, когда для муниципального района такой способ формирования установлен как безальтернативный.

Признавая ценность многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления, Конституция Российской Федерации вместе с тем не препятствует установлению федеральным законом в конституционно значимых целях единственного варианта формирования тех или иных органов местного самоуправления, что требует обоснования с учетом правовой природы конкретного муниципального образования, характера отношений, складывающихся на соответствующем территориальном уровне. В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 5 марта 2009 года № 375-О-О, федеральный законодатель вправе установить в отношении определенной категории муниципальных образований конкретный способ наделения полномочиями главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления в целях создания условий для эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными органами государственной власти, а также органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

По смыслу вытекающих из Конституции Российской Федерации требований, предъявляемых к законодательному регулированию местного самоуправления, вводимый на региональном уровне порядок формирования органов местного самоуправления может различаться для муниципальных образований, отнесенных к соответствующим категориям на основе объективно обусловленных и формализованных в законе критериев, но должен быть, по общему правилу, одинаковым для муниципальных образований, подпадающих под одни и те же критерии. В частности, могут быть приняты во внимание, как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, особенности осуществления местного самоуправления в границах территорий, на которых расположены административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации,

связанные с их особой административно-политической ролью (Определение от 15 января 2008 года № 219-О-О). Введение в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ такого нового типа муниципального образования, как городской округ с внутригородским делением, создание которого объективно предполагает необходимость учета определенных индивидуальных особенностей конкретных муниципальных образований, также может служить основанием для адекватного отражения этих особенностей в правовом регулировании организации местного самоуправления на соответствующей территории. Отсутствие же нормативных критериев дифференцированного установления способов формирования органов местного самоуправления для тех или иных муниципальных образований создает предпосылки к принятию произвольных решений, в основе которых может лежать ложным образом понимаемая государственная целесообразность.

Действующее федеральное законодательство обуславливает дифференциацию правового регулирования порядка формирования органов местного самоуправления в основном видовой классификацией муниципальных образований и имманентными для муниципальных образований каждого вида особенностями, отражающими степень приближенности к населению и характер реализуемых на соответствующем территориальном уровне публичных функций и задач, которые могут быть востребованы для целей определения наиболее оптимального порядка формирования органов местного самоуправления в различных по типу муниципальных образованиях. При этом конституционно оправданным можно считать установление особенностей организации и осуществления местного самоуправления в части степени усмотрения населения по самостоятельному определению порядка формирования органов местного самоуправления в отношении муниципальных районов, городских округов (непосредственно или в составе определенной категории, вида), которые составляют верхний уровень территориальной организации местного

самоуправления и интегрированы в механизм реализации публичных функций и задач, характеризующих предметы ведения и полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (в том числе в связи с наличием на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение), а также в отношении иных муниципальных образований, которые непосредственно или в составе определенной территории обладают особым (специальным) правовым статусом, основанным на федеральном законе. Наличие такой возможности в отношении внутригородских районов обусловлено целями создания дополнительных государственных гарантий согласованного взаимодействия городских и районных в городе органов местного самоуправления для обеспечения стабильного функционирования единого городского хозяйства с учетом его значения для устойчивого и комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Вместе с тем в силу необходимости обеспечения учета местных интересов и гарантий реализации права населения соответствующего муниципального образования на определение структуры органов местного самоуправления законодательное регулирование организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании не может носить исчерпывающий характер и должно оставлять достаточное усмотрение при решении в уставе муниципального образования вопросов о порядке формирования иных, помимо непосредственно указанных в федеральном законе, органов местного самоуправления, а также о сроках полномочий, подотчетности, подконтрольности, организации и деятельности органов местного самоуправления, входящих в организационный механизм осуществления публичной власти в муниципальном образовании.

Что касается первичного (базового) территориального уровня осуществления местного самоуправления, то, по смыслу Конституции Российской Федерации в ее нормативно-доктринальном толковании Конституционным Судом Российской Федерации, на этом уровне

недопустимо установление отличного от прямых муниципальных выборов способа формирования представительного органа (если таковой должен создаваться в силу закона), а также, по общему правилу, 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. При этом законодатель субъекта Российской Федерации может использовать свое правомочие по осуществлению правового регулирования в данной сфере таким образом, чтобы допустить установление этими муниципальными образованиями в своих уставах любого из предусмотренных для них Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» способов замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления.

Вместе с тем нельзя не учитывать, что некоторые городские поселения – безотносительно к тому, имеет ли место наделение органов местного самоуправления этих поселений отдельными государственными полномочиями, – по существу, приближаются к городским округам с точки зрения их роли в социально-экономическом развитии субъекта Российской Федерации, но их преобразованию в городской округ могут объективно препятствовать направленные на учет интересов населения требования Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов

Российской Федерации, не только в самом городском поселении, но и в прилежащем муниципальном районе (часть 2 статьи 11); для решения этого вопроса необходимо согласие как населения соответствующего городского поселения, так и населения муниципального района, из состава которого выделяется соответствующее городское поселение (часть 7 статьи 13); в состав территории городского поселения (т.е., по смыслу части 1 статьи 2, в которой понятие «городской округ» определяется через понятие «городское поселение», – и в состав территории городского округа) могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения – территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (пункт 5 части 1 статьи 11). Применительно к такого рода городским поселениям порядок избрания главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления определяются аналогично городскому округу, притом что критерии отнесения городских поселений к этой категории должны быть установлены законодательно.

Материалы, исследованные Конституционным Судом Российской Федерации в рамках настоящего дела, свидетельствуют о том, что в отступление от общего правила, в силу которого в городском поселении, сельском поселении должна обеспечиваться возможность избрания главы муниципального образования путем прямых муниципальных выборов в качестве альтернативного способа замещения этой должности, в региональной практике правового регулирования имеют место случаи введения законом субъекта Российской Федерации унифицированной (единообразной) модели замещения должности главы муниципального образования (в том числе отличающейся от прямых муниципальных выборов населением) и определения его места в структуре органов местного самоуправления в качестве единственно возможного варианта решения этого вопроса, в частности на уровне поселений. В отдельных субъектах Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций

прямые муниципальные выборы предусмотрены в качестве единственно возможного способа избрания глав всех муниципальных образований, либо городских и сельских поселений, либо только сельских поселений (включая сельское поселение, имеющее статус административного центра муниципального района). Некоторые субъекты Российской Федерации пошли по пути введения – вне связи с применением каких-либо формализованных на уровне закона критериев правовой дифференциации – различных (в том числе в виде императивного и безальтернативного предписания) способов замещения должности главы муниципального образования в отношении муниципальных образований одного и того же вида, включая установление определенного способа замещения должности главы муниципального образования для конкретного муниципального образования. Аналогичные подходы используются и в отношении порядка формирования представительного органа муниципального района – либо путем воспроизведения одного из предусмотренных федеральным законодателем вариантов в качестве единственно возможного для всех расположенных на территории субъекта Российской Федерации муниципальных районов, либо путем воспроизведения как единственно возможных для конкретных муниципальных районов различных способов формирования соответствующего органа. Тем самым допускается распространение на первичный (базовый) территориальный уровень осуществления местного самоуправления в рамках сельских и всех без исключения городских поселений ограничительных условий реализации права на самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления в части установления конкретного способа замещения должности главы муниципального образования и его места в организационном механизме власти муниципального образования – столь же жестких, как и в отношении организации местного самоуправления на более высоком территориальном уровне, на котором такие меры можно считать обоснованными с точки зрения необходимости достижения баланса

общегосударственных и местных интересов. При этом также не исключаются произвольные отступления от принципа юридического равенства муниципальных образований, а местные сообщества могут ставиться в положение лишь объекта государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом, в частности запретом произвольного ограничения прав местного самоуправления (статьи 130, 131 и 133 Конституции Российской Федерации).

Между тем законодатель субъекта Российской Федерации, осуществляя в пределах полномочий, предоставленных ему Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», правовое регулирование порядка формирования представительного органа муниципального образования и замещения должности главы муниципального образования (его места в структуре органов местного самоуправления), не вправе вводить дифференциацию муниципальных образований применительно к конкретному варианту формирования органов местного самоуправления, не обусловленную целями, вытекающими из Конституции Российской Федерации и федеральных законов. В противном случае такое правовое регулирование – вопреки намерениям федерального законодателя – из способа обеспечения функционирования организационно-правовых связей на соответствующей территории, способствующих ее стабильному социально-экономическому развитию, трансформируется в инструмент ограничения местного самоуправления, в том числе на основании не мотивированного конституционно значимыми целями управленческого усмотрения, что непосредственно затрагивает конституционно-правовой статус муниципальных образований и основное содержание конституционного права на осуществление местного самоуправления.

Следовательно, при воспроизведении законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в системе органов

местного самоуправления главы муниципального образования применительно к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к определенному виду муниципальных образований, должны применяться законодательно закрепленные критерии определения состава таких муниципальных образований, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возлагаемых на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение. 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, с учетом правовых позиций, выраженных в настоящем Постановлении.

При этом необходимо учитывать, что вытекающие из Конституции Российской Федерации требования обеспечения сбалансированной реализации общегосударственных и местных интересов, взаимодействия и согласованного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления предполагают признание ценности различных форм сотрудничества участников законодательного процесса в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местного самоуправления, включая определение порядка формирования органов местного самоуправления. Безусловно оправданными могут считаться направление соответствующего проекта закона субъекта Российской Федерации в представительные органы муниципальных образований, которых затрагивает предполагаемое решение о порядке формирования органов местного самоуправления, для представления ими в законодательный (представительный) орган субъекта

Российской Федерации в определенный срок отзывов на этот законопроект, проведение парламентских слушаний, приглашение представителей муниципального сообщества для участия в заседании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, а также использование иных сложившихся в парламентской практике форм взаимодействия. Конституционный Суд Российской Федерации считает необходимым обратить внимание на то, что определение законодателем субъекта Российской Федерации порядка формирования органов местного самоуправления предполагает необходимость поиска согласованных с муниципальными образованиями решений на основе широкого политического диалога и готовности к компромиссам в целях обеспечения наиболее эффективного механизма реализации публичных функций и задач на соответствующей территории в интересах населения.

Без установления каких-либо дополнительных критериев, на основе непосредственного применения положений федерального законодательства допускается воспроизведение порядка формирования представительного органа, порядка избрания и определения места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования как единственно возможного варианта применительно к муниципальным образованиям, которым непосредственно или в составе определенной категории муниципальных образований (территорий, на которых полностью или частично находится данное муниципальное образование) федеральным законом придан специальный (особый) правовой статус, предполагающий особенности осуществления местного самоуправления (наукоград, приграничная территория и др.), а также применительно к обладающему особыми характеристиками административному центру (столице) субъекта Российской Федерации как месту постоянного пребывания суда субъекта Российской Федерации, арбитражного суда субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 42 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и

пункт 3 статьи 52 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации») и, по общему правилу, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и как месту расположения высших органов государственной власти субъекта Российской Федерации, что предполагает необходимость создания дополнительных гарантий достижения баланса государственных (региональных) и местных интересов при организации и осуществлении публичной власти в пределах соответствующих границ, включая обеспечение согласованного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в ходе реализации стоящих перед ними административно-политических задач.

4.3. Обращаясь к вопросу о порядке формирования представительного органа муниципального района из представителей входящих в состав муниципального района поселений, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П изложил следующие правовые позиции.

Формирование представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному (районному) принципу, в отличном от муниципальных выборов порядке возможно, если при этом обеспечивается формирование соответствующего органа муниципальной власти как органа народного представительства, что предполагает вхождение в его состав лиц из числа ранее избранных населением на муниципальных выборах – глав соответствующих поселений и депутатов поселенческих представительных органов. Представительный орган муниципального района, сформированный из представителей поселений, как прямо указал Конституционный Суд Российской Федерации, сохраняет устойчивую публично-правовую связь с населением, поскольку входящие в его состав главы поселений и депутаты представительных органов поселений приобретают свои полномочия на основе волеизъявления населения, подконтрольны ему и перед ним ответственны, обязаны в процессе

осуществления публично-властной деятельности, в том числе в случае наделения их правовым статусом депутата представительного органа муниципального района, руководствоваться интересами избравшего их местного сообщества. В таких случаях правовой статус лица как депутата представительного органа муниципального района обусловлен его избранием главой входящего в состав данного муниципального района поселения или депутатом его представительного органа, а потому с истечением срока (или досрочным прекращением) полномочий представительного органа поселения оканчиваются и полномочия этого лица как депутата представительного органа муниципального района. При проведении очередных муниципальных выборов население поселения учитывает результаты деятельности выборных лиц как депутатов представительного органа муниципального района и в зависимости от этого может поддержать их или, напротив, отказать в поддержке.

Закрепленный в пункте 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок формирования представительного органа муниципального района 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, как таковой не подвергся какой-либо содержательной корректировке и по существу идентичен регулированию, являвшемуся предметом оценки Конституционного Суда Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П.

Вместе с тем при оценке установленного пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядка формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений с точки зрения согласованности этого порядка в условиях

действующей системы правового регулирования с вытекающей из Конституции Российской Федерации юридической природой этого органа муниципальной власти как органа народного представительства должны учитываться находящиеся с ним в системном единстве нормы названного Федерального закона, в соответствии с которыми определяется правовой статус (прежде всего порядок наделения полномочиями) лиц, из числа которых происходит комплектование состава представительного органа муниципального района.

Вхождение в состав представительного органа муниципального района представителей расположенных на его территории поселений, избранных представительными органами поселений из своего состава, обусловлено наличием у таких лиц депутатского мандата, который в силу части 2 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не может быть получен иначе как путем прямых выборов. Что касается входящих в состав представительного органа муниципального района по должности глав соответствующих поселений, то их полномочия могут проистекать из различных способов замещения этой должности, которые, в отличие от ранее действовавшего правового регулирования, либо являются производными от волеизъявления непосредственно населения, либо имеют своим источником исключительно волеизъявление представительного органа поселения.

Как следует из пункта 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции, введенной Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ, глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования может избираться в том числе представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, причем подобный способ замещения должности главы муниципального образования существует наряду с его избранием

представительным органом муниципального образования из своего состава. Участие в конкурсном отборе на должность главы городского, сельского поселения, избираемого представительным органом муниципального образования, не обусловлено наличием у кандидата напрямую полученного от населения мандата, в связи с чем его избрание главой городского, сельского поселения по решению представительного органа муниципального образования, хотя и дает основания для причисления – в системе действующего правового регулирования – к выборным должностным лицам местного самоуправления, не может считаться адекватным конституционно-правовым способом легитимации для целей вхождения в состав представительного органа муниципального образования более высокого уровня как органа народного представительства.

Соответственно, пункт 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не может толковаться и применяться как допускающий вхождение в состав сформированного из представителей поселений представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, – иное противоречило бы выраженной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и сохраняющей свою силу правовой позиции, согласно которой представительный орган муниципального образования верхнего территориального уровня не может состоять из лиц, не избранных самим населением. Отступление от приведенной правовой позиции, актуальной и применительно к ныне действующему правовому регулированию разграничения между уровнями публичной власти полномочий по определению порядка формирования представительного органа муниципальных районов, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального

образования, означало бы нарушение Конституции Российской Федерации, ее статей 3 (части 2 и 3), 32 (часть 1) и 130 (часть 2).

4.4. Таким образом, части 4, 5 и 5¹ статьи 35, части 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – как направленные на обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившейся территориальной организации местного самоуправления и его взаимосвязей с органами государственной власти субъектов Российской Федерации – не противоречат Конституции Российской Федерации в их конституционно-правовом истолковании, содержащемся в настоящем Постановлении.

Субъектам Российской Федерации надлежит привести законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствие с правовыми позициями, выраженными в настоящем Постановлении, с тем чтобы на основе нормативно закрепленных критериев обеспечить возможность определения муниципальных образований, в отношении которых допустимо применение в качестве безальтернативного одного из предусмотренных частями 4, 5 и 5¹ статьи 35, частями 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вариантов формирования представительного органа местного самоуправления, избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования, в том числе установить критерии определения тех городских поселений, в отношении которых допустимо применение соответствующего безальтернативного варианта. При этом федеральный законодатель не лишен возможности установить дополнительные, обязательные для воспроизведения в законодательстве субъектов Российской Федерации критерии определения состава муниципальных образований для указанных целей.

Для обеспечения стабильности функционирования системы местного самоуправления Конституционный Суд Российской Федерации,

руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает необходимым установить следующее: в случае формирования в каком-либо муниципальном образовании органов местного самоуправления вопреки выявленному в настоящем Постановлении конституционно-правовому смыслу частей 4, 5 и 5¹ статьи 35, частей 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» эти органы местного самоуправления продолжают функционировать до конца срока, на который они были избраны (сформированы); входящие в состав представительного органа муниципального района главы поселений, избранные представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, подлежат замене представителями из числа депутатов представительных органов поселений; в случае если в устав сельского поселения на момент вступления настоящего Постановления в силу не внесены изменения, предусматривающие в соответствии с законом субъекта Российской Федерации способ замещения должности главы сельского поселения, соответствующие сельские поселения вправе сохранить прежнюю модель структуры органов местного самоуправления, применявшуюся ими до принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации.

5. Частью 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» предусмотрен единственно возможный способ замещения должности главы муниципального образования Иркутской области, наделенного статусом городского округа, – административного центра Иркутской области, а именно его избрание представительным органом данного муниципального образования из своего состава; при этом глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

Принятый на основании статьи 14 Устава Иркутской области, закрепившей за городом Иркутском статус административного центра Иркутской области и нахождение в нем Законодательного Собрания Иркутской области, Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области, Закон Иркутской области от 24 декабря 2010 года № 134-ОЗ «О статусе административного центра Иркутской области» устанавливает особое правовое положение населенного пункта, наделенного статусом административного центра Иркутской области, и определяет его функции, связанные с основными направлениями деятельности органов государственной власти Иркутской области, иных государственных органов Иркутской области, не характерной для иных населенных пунктов Иркутской области (статья 5). Названный Закон предусматривает полномочия органов государственной власти Иркутской области по осуществлению функций административного центра Иркутской области (статья 6), а также механизмы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Иркутской области при решении на соответствующей территории вопросов местного значения и при осуществлении функций административного центра Иркутской области (статьи 7 и 8).

Установление законодателем Иркутской области специального правового регулирования способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления применительно к муниципальному образованию, на территории которого находится административный центр Иркутской области, имеющий в соответствии с законодательством Иркутской области особый правовой статус, обусловленный реализацией на данной территории функций государственной, в том числе федеральной, власти, не может рассматриваться как произвольное и не имеющее под собой конституционных оснований.

Таким образом, часть 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области», предусматривающая – в соответствии с получившимися конституционно-правовое истолкование в настоящем Постановлении положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – единственно возможный способ замещения должности главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления в отношении городского округа, на территории которого находится административный центр Иркутской области, имеющий особое административно-политическое значение и обладающий соответствующим правовым статусом, не противоречит Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать части 4, 5 и 5¹ статьи 35, части 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – как направленные на обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившихся территориальной организации местного самоуправления и разграничения связанных с социально-экономическим развитием соответствующих территорий полномочий органов публичной власти – не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования содержащиеся в них положения:

предполагают возможность воспроизведения законами субъектов Российской Федерации как альтернативных вариантов, так и единственно

возможного варианта установленных данными законоположениями порядка формирования представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением (в том числе при решении вопроса о наделении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением), порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных образований – муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, сопоставимы с городскими округами;

не допускают воспроизведение законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования сельских поселений, а также тех городских поселений, которые не относятся к указанным в абзаце втором настоящего пункта городским поселениям, и не могут ограничивать возможность предусмотреть в уставах этих муниципальных образований избрание главы поселения на муниципальных выборах, а также самостоятельно в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определить место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления соответствующего поселения;

при воспроизведении законами субъектов Российской Федерации конкретного варианта порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования как единственно возможного применительно к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к одному и тому же виду муниципальных образований, предполагают применение нормативно закрепленных критериев определения состава таких муниципальных образований, отражающих объективные особенности

осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение; во всяком случае допускают возможность воспроизведения порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования как единственно возможного варианта применительно к муниципальному образованию, которому непосредственно или в составе определенной категории муниципальных образований (территорий, на которых полностью или частично находится данное муниципальное образование) федеральным законом придан специальный (особый) правовой статус, влияющий на осуществление местного самоуправления на данной территории, а также применительно к административному центру (столице) субъекта Российской Федерации;

не предполагают вхождение в состав представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

2. Субъектам Российской Федерации надлежит привести законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствие с правовыми позициями, выраженными в настоящем Постановлении, с тем чтобы на основе нормативно закрепленных критериев обеспечить возможность определения муниципальных образований, в отношении которых допускается применение в качестве безальтернативного одного из предусмотренных частями 4, 5 и 5¹ статьи 35, частями 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вариантов формирования представительного органа, избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования, в том числе установить критерии определения тех городских поселений, в отношении которых возможно применение соответствующего безальтернативного варианта.

3. Признать не противоречащей Конституции Российской Федерации часть 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области», как устанавливающую порядок избрания главы муниципального образования Иркутской области – городского округа, определенного Уставом Иркутской области в качестве административного центра Иркутской области, а также место главы данного муниципального образования в структуре органов местного самоуправления в соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», признанными в пункте 1 резолютивной части настоящего Постановления не противоречащими Конституции Российской Федерации в выявленном Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовом смысле.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), а также в официальных изданиях органов государственной власти Иркутской области. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

**Особое мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации
А.Н.Кокотова**

Не разделяя содержащиеся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П выводы относительно закрепленной в оспариваемых положениях модели разграничения правотворческих полномочий разных уровней публичной власти в части определения способа избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также некоторых городских поселений, излагаю свое особое мнение в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1. Оспариваемая заявителями часть 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделила субъекты Российской Федерации правом определять законом способы избрания глав муниципальных образований, выбирая их из тех вариантов, что предусмотрены в названной норме, в том числе вводить единственный способ избрания главы для конкретных муниципальных образований. В последнем случае установление способа избрания главы в уставе муниципального образования превращается в формальность, поскольку муниципальное образование обязано в своем уставе воспроизвести тот способ избрания главы, который для него установлен законом субъекта Российской Федерации (части 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Часть 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ранее действовавшей редакции предусматривала право муниципальных образований непосредственно воспроизводить в своем уставе способ

избрания главы муниципального образования из тех, что закреплялись в указанном Федеральном законе. Кроме того, ныне действующая редакция части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнительно к вариантам избрания главы муниципального образования гражданами на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования из состава своих депутатов закрепила возможность избрания главы представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Следовательно, главой муниципального образования может стать кандидат, не проходивший горнило выборов, не получивший мандат доверия непосредственно от избирателей.

При этом в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии, отбирающих кандидатов на должность главы, назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – главой субъекта Российской Федерации. В случае образования в муниципальном районе местной администрации, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации поселения – административного центра района, при формировании конкурсной комиссии одна четвертая часть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая – представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина – главой субъекта Российской Федерации.

Таким образом, субъекты Российской Федерации получили действенное средство влияния на подбор глав муниципальных районов и городских округов. Не случайно практика применения новой редакции части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» показывает, что субъекты Российской Федерации, воспользовавшись изменившимся регулированием, зачастую вводят единственный и безальтернативный для разных видов муниципальных образований способ избрания главы муниципального образования, причем во многих случаях это именно избрание главы по конкурсу.

Модель с избранием главы представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, имеет сильные и слабые стороны, однако сама по себе не вызывает сомнений в ее конституционности, да и заявители ее как таковую не оспаривают. Надо полагать, что именно она стала альтернативой еще недавно активно продвигавшемуся и явно не соответствующему Конституции Российской Федерации варианту прямого назначения глав муниципальных образований главами субъектов Российской Федерации.

При этом следует согласиться с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П, согласно которой оспоренные положения не предполагают вхождение в состав представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Представительный орган любого муниципального образования, в том числе муниципального района, должен состоять из лиц, избранных населением. В то же время данная позиция Конституционного Суда Российской Федерации не означает, что отсутствие у главы муниципального образования, избранного по итогам конкурса, мандата избирателей позволяет закреплять за ним меньший объем полномочий и гарантий, чем за главами таких же муниципальных образований, но избранными на муниципальных выборах или представительными органами из состава депутатов. Так, к избранному по итогам конкурса главе (как все же выборному должностному

лицу, замещающему муниципальную должность) не может применяться, например, административная дисквалификация.

2. По мнению заявителей, оспариваемые положения, предоставляя субъектам Российской Федерации право устанавливать законом один из двух способов формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением, а также один из нескольких способов избрания главы муниципального образования и вариантов его места в системе органов местного самоуправления, означают наделение субъектов Российской Федерации правом определять структуру органов местного самоуправления (в части главных ее вопросов), что не соответствует Конституции Российской Федерации, поскольку лишает население конституционного права самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (статья 12; статья 131, часть 1).

Если под структурой органов местного самоуправления (статья 131, часть 1, Конституции Российской Федерации), определяемой населением самостоятельно в соответствии с действующим законодательством, понимать перечень (состав) органов местного самоуправления конкретного муниципального образования и их организационно-властное соотношение между собой, то способ (порядок) формирования органов местного самоуправления, будучи связанным со структурой последних (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П), все же непосредственно в нее не входит. Способ (порядок) формирования органов местного самоуправления и структура органов местного самоуправления являются самостоятельными элементами системы органов местного самоуправления, системы местного самоуправления в целом (статья 72, пункт «н» части 1, Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем часть 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не исключает установление законом субъекта Российской Федерации не только способа (порядка) избрания главы конкретного муниципального

образования, но и места главы в структуре органов местного самоуправления этого муниципального образования. Так, законом субъекта Российской Федерации может быть в качестве единственного варианта, в том числе для конкретного муниципального образования, установлено, что избранный на муниципальных выборах глава входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя или что такой глава возглавляет местную администрацию.

Выбор региональным законодателем избрания главы представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, в качестве единственного варианта в силу пункта 5 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» автоматически означает, что такой глава возглавляет местную администрацию. Следует отметить, что в системе действующего правового регулирования именно положение главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления является главным критерием различения разных моделей организации аппарата муниципальной власти (разных вариантов структуры органов местного самоуправления).

Определение структуры органов местного самоуправления включает и решение вопроса о наименовании этих органов, однако наименования основных из них – представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации устанавливаются законом субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В конечном итоге при таком регулировании от конституционного права граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления остается лишь их право включать в жестко заданную на

законодательном уровне структуру ее дополнительные звенья. Так, в муниципальных образованиях может создаваться контрольно-счетный орган. Правда, его создание отнесено к полномочиям не непосредственно граждан, а представительного органа. Перечисление в федеральном законодательстве практически всех видов органов, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления передаваемых муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий, делает излишним создание на местах каких-либо еще органов.

Установление в федеральном законодательстве нормативных требований к структуре органов местного самоуправления, основных и обязательных элементов названной структуры само по себе не только не нарушает право граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, но и способно дать ему нормативную определенность, если предусматривает разные варианты организации аппарата муниципальной власти, выбор одного из которых осуществляют сами муниципальные образования. При этом Российская Федерация вправе делегировать часть таких полномочий субъектам Российской Федерации при наличии действенных федеральных гарантий, исключающих нарушение субъектами Российской Федерации при использовании названных полномочий конституционных прав граждан в сфере местного самоуправления, в том числе права самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Очевидно, что федеральный законодатель, предоставив субъектам Российской Федерации право законодательно регулировать вопросы структуры органов местного самоуправления, не предусмотрел соответствующих гарантий, защищающих право граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

Вполне разумно было бы и допущение федеральным законодателем введения субъектами Российской Федерации с учетом их национально-культурных, исторических, иных особенностей дополнительных по

отношению к федеральным вариантам организации аппарата муниципальной власти. Тут главное, чтобы возможность выбора тех или иных вариантов структуры органов местного самоуправления оставалась за муниципальными образованиями, местным населением, а видовое разнообразие региональных моделей организации аппарата муниципальной власти – соответствовало закрепленным на федеральном уровне общим принципам организации местного самоуправления.

С учетом изложенного положения части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в системе действующего правового регулирования существенно ограничивают конституционное право граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, не соответствуя, как представляется, статьям 12, 130 и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации, отвечая в пределах своих полномочий за состояние дел на собственных территориях, а следовательно, за то, что происходит в муниципальных образованиях, притом что значительная часть государственных полномочий осуществляется на местах, заинтересованы в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления, в установлении той или иной структуры последних. Однако для осуществления субъектами Российской Федерации названного интереса необязательно в нарушение конституционных предписаний устанавливать непосредственно законами субъектов Российской Федерации структуру органов местного самоуправления, ограничивая права местного населения. Очевидно, что у субъектов Российской Федерации имеются широкие возможности по стимулированию в рамках диалога с муниципальными образованиями выбора последними такой модели организации аппарата муниципальной власти, которая приемлема и для субъектов Российской Федерации. Конечно, это гораздо труднее, чем прямо регламентировать муниципальную жизнь.

3. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П исключил для субъектов Российской Федерации возможность устанавливать единственный вариант порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления глав муниципальных образований, однако только в отношении сельских и некоторых городских поселений. В то же время он признал конституционной возможностью воспроизведения законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления глав муниципальных образований – муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач сопоставимы с городскими округами.

Конституционный Суд Российской Федерации при этом указал, что при воспроизведении законами субъектов Российской Федерации конкретного варианта порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования как единственно возможного применительно к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к одному и тому же виду муниципальных образований, обязательно применение нормативно закрепленных критериев определения состава таких муниципальных образований, отражающих объективные особенности осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение.

Установка Конституционного Суда Российской Федерации на закрепление субъектами Российской Федерации названных нормативных критериев как обязательного условия введения единственного варианта избрания главы и его места в структуре органов местного самоуправления конкретных муниципальных образований сыграет, как видится, положительную роль, поскольку нацелена на предотвращение произвольного

и тотального насаждения сверху в муниципальных районах, городских округах и городских поселениях единственного и безальтернативного варианта структуры органов местного самоуправления. Вместе с тем данный подход не безупречен.

Во-первых, введение субъектами Российской Федерации указанных нормативных критериев будет носить исключительно формальный характер применительно к муниципальным районам и городским округам. Дело в том, что Конституционный Суд Российской Федерации сам сформулировал критерий, позволяющий вводить в данных муниципальных образованиях единственный и безальтернативный вариант избрания главы и его места в структуре органов местного самоуправления, – это осуществление в муниципальных районах и городских округах как таковых значительного объема имеющих государственное значение публичных функций и задач.

Кстати, в данной позиции Конституционного Суда Российской Федерации улавливается подход, согласно которому модель местного самоуправления для данных территорий не вполне органична. Действительно, городские округа, сформированные на базе крупных и крупнейших городов, муниципальные районы с трудом укладываются в «прокрустово ложе» этой модели, поскольку в них не только велик объем государственных дел, но и важно непосредственное управленческое присутствие государства, притом что совместное решение гражданами вопросов местного значения затруднено в силу значительной величины городских округов, муниципальных районов.

Не случайно в ряде субъектов Российской Федерации даже имела место попытка заменить в районах, городах субъектного значения местное самоуправление местным государственным управлением, т.е. перейти к исключительно поселенческой организации местного самоуправления. Очевидно, что обрисованный подход заметно приближал государство в лице субъектов Российской Федерации к населению. Он в принципе не исключен и сегодня при соответствующих законодательных подвижках, поскольку, с

точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, при выполнении ряда условий соответствует Конституции Российской Федерации (Постановление от 24 января 1997 года № 1-П). Одно из таких условий – это условие о том, что местное государственное управление, заменяющее местное самоуправление, должно строиться на началах децентрализации, а не деконцентрации: те же главы местных государственных администраций должны избираться местным населением, а не назначаться главами субъектов Российской Федерации.

Однако учреждение в районах, городах субъектного значения местных государственных органов не прижилось, прежде всего в связи с тем, что эта инициатива субъектов Российской Федерации требовала масштабного изменения федерального законодательства (избирательного, бюджетного, налогового, земельного и др.), а Российская Федерация на это не пошла. Более того, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ перекрыл возможность движения в данном направлении, сделав обязательной двухуровневую модель местного самоуправления, на чем прежнее законодательство не настаивало.

Так может быть, вместо того чтобы снимать жесткие барьеры на границе между государством и местным самоуправлением (что, безусловно, важно) за счет искажения конституционного права населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, следует подумать над возможностью перехода к поселенческой модели местного самоуправления, при которой крупные города и административные районы станут основой для низового территориального уровня децентрализованного государственного управления? Но это, конечно, тот вариант, с которым не следует спешить.

Во-вторых, для введения субъектом Российской Федерации единственного и безальтернативного варианта избрания главы и его места в структуре органов местного самоуправления городских поселений достаточно закрепления субъектом Российской Федерации такого весьма

расплывчатого критерия, как сопоставимость по степени концентрации публичных функций и задач городских поселений с городскими округами. На основе данного критерия легко единственный и безальтернативный вариант избрания главы (в том числе по конкурсу) и его места в структуре органов местного самоуправления ввести во всех городских поселениях, тем более в тех субъектах Российской Федерации, в которых центром городских округов выступают не только города, но и поселки.

В-третьих, с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, субъекты Российской Федерации вообще не обязаны закреплять какие-либо нормативные критерии как условие введения единственного и безальтернативного варианта избрания главы и его места в структуре органов местного самоуправления в городских округах – своих административных центрах (столицах) и тех муниципальных образованиях, которым федеральным законом придан особый статус, предполагающий особенности осуществления местного самоуправления.

Что касается городских округов – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, то они действительно предназначены для выполнения помимо обычного набора передаваемых на этот уровень государственных полномочий еще и так называемых «столичных» функций. Однако их эффективное выполнение в системе действующего правового регулирования вовсе не предопределяется правом субъекта Российской Федерации устанавливать единственный и безальтернативный вариант избрания главы «столичного» городского округа и его места в структуре органов местного самоуправления. Названная эффективность решающим образом задается активным использованием имеющихся инструментов, в числе которых наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, закрепление за ними прав по участию в решении иных государственных задач, государственный контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

Нельзя согласиться и с тем, что достаточным основанием для введения субъектом Российской Федерации единственного и безальтернативного варианта избрания главы и его места в структуре органов местного самоуправления является приданный муниципальному образованию федеральным законом особый правовой статус, предполагающий особенности осуществления местного самоуправления. Не любые закрепленные в федеральном законе особенности осуществления местного самоуправления однозначно требуют такого жесткого вторжения в права местного населения. Наоборот, в некоторых случаях указанные особенности, если они, к примеру, связаны с особым национально-культурным укладом муниципальных образований, объективно могут исключать названное вторжение.

Представляется, что законодательное закрепление единственного и безальтернативного варианта структуры органов местного самоуправления и способа их формирования для конкретных муниципальных образований все же в некоторых случаях конституционно приемлемо. Но это должен быть предельно узкий набор четко очерченных в федеральном законодательстве случаев, связанных прежде всего с долговременной невозможностью местного населения, муниципальных образований самостоятельно выбирать из имеющихся в законодательстве вариантов модель организации аппарата муниципальной власти и способ формирования органов местного самоуправления. Это может быть, к примеру, принципиальное несовпадение соответствующих интересов разных групп местного населения на этнической, религиозной или экономической почве, не позволяющее бесконфликтно решать вопросы формирования органов местного самоуправления.

4. Представляется, что оценка конституционности оспоренного регулирования предполагала его рассмотрение в широком социально-историческом контексте с точки зрения влияния названного регулирования на фундаментальную модель публичной власти в стране, включающую в себя

в территориальном срезе наряду с Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации также и муниципальные образования.

Местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге – в рамках единого конституционного пространства страны.

Оспоренное заявителями регулирование, наделив субъекты Российской Федерации правом определять законом способ избрания глав муниципальных образований и место последних в структуре органов местного самоуправления конкретных муниципальных образований, взятое в единстве с иными мерами (наделение субъектов Российской Федерации правом изымать у муниципальных образований вопросы местного значения, расширение перечня оснований отрешения глав муниципальных образований от должности при расплывчатости некоторых из таких оснований и т.п.), меняет силовой баланс в отношениях между региональными и местными элитами, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Указанное изменение заключается в постепенном «заведении муниципальных образований под регионы», в сворачивании упомянутого «равнобедренного треугольника» в привычную для страны вертикаль власти. Показательно в этом отношении то, что Конституционный Суд Российской Федерации признал конституционным оспоренное регулирование

применительно к городским округам и муниципальным районам. Дело в том, что именно эти образования обеспечивают реальный силовой потенциал местного самоуправления как конституционного института власти.

Значимость местного самоуправления (по крайней мере, в лице городских округов) для обеспечения единства и целостности страны (статьи 1, 3–5 и 15 Конституции Российской Федерации) в настоящее время может восприниматься как неочевидная. Слава Богу, 90-е годы XX века позади. Благодаря разумной политике федерального центра удалось вырвать страну из объятий деволуционного федерализма и поставить на рельсы федерализма интегративного. Распад страны остановлен. В стране отработывается модель управления, основанная на концепте «единство в многообразии». Важно и единство, и многообразие. Но на первом месте именно единство. Региональные элиты политически эффективно контролируются федеральным центром. Тем более что появился внешний консолидирующий страну фактор (те же события на Украине), хотя мы его не жаждали и не жаждем.

Все так. Но мы должны смотреть вперед и иметь в виду при принятии законодательных решений самые разные варианты возможного развития событий в стране. Так, в Союзе ССР на протяжении всей его истории никого особо не беспокоило право союзных республик на односторонний выход из состава страны. А чего беспокоиться, если страна едина и в этом единстве зацементирована? А когда пришли трудные для Союза ССР времена и декоративное право союзных республик на сецессию заработало, спохватились... но было уже поздно. Конечно, само по себе право на сецессию не стало основной причиной распада, но сыграло в нем свою роль.

Надо понимать, что внешние и внутренние угрозы единству и целостности нашей страны никуда не делись. Они выдавлены из актуальной политической повестки, но при определенных условиях способны в нее вновь вернуться. При этом одна из самых мощных гарантий против подобных угроз – подлинно самостоятельное местное самоуправление.

Важность для нашей страны местного самоуправления такого качества подтверждает исторический опыт. Государи средневековой Европы зачастую обращались к городам за помощью для противостояния такому серьезному противнику, как феодалы – региональные сепаратисты того формата. И они эту помощь получали. Здесь важно принять во внимание то, что выросшие на торговле и ремеслах города крайне заинтересованы в едином политическом и экономическом общегосударственном пространстве. Уже в силу этого они являлись важнейшими и естественными союзниками для своих государств.

Города (городское самоуправление) и сегодня остаются естественными союзниками для государств, в том числе в деле противостояния угрозам их целостности. Что касается регионов (региональных элит), то для них также важно единое политическое и экономическое пространство в стране, но этот интерес не является, что называется, абсолютным. Регионы зачастую имеют на своей территории полезные ископаемые, являются потенциально самодостаточными, по крайней мере при определенных условиях (региональные элиты хотя бы про себя задумываются о возможности самостоятельного государственного «плавания»). В случае общегосударственного экономического кризиса они не прочь установить на своих границах всякого рода экономические барьеры, например на вывоз товаров.

Так если местное самоуправление является естественным союзником государственного центра, то зачем отдавать его «в полон» регионам? Сказанное не означает, что для современной России муниципальные образования важнее субъектов Российской Федерации, а местное самоуправление важнее федерализма. Для страны важен и подлинный федерализм, и подлинное местное самоуправление, уравнивающие друг друга в конституционной конструкции власти.

Социально-политический и исторический контекст анализа оспоренного регулирования также помогает понять, что вряд ли усиление присутствия властей субъектов Российской Федерации в муниципальных

образованиях в тех формах, которые заданы оспоренным регулированием, кардинально улучшит там ситуацию с управляемостью, социально-экономическими показателями, снизит уровень коррупции и воровства. При этом муниципалы просто перестанут брать ответственность на себя, а региональные чиновники по определению не смогут решать муниципальные вопросы лучше муниципалов. Дальше будет людям на ум приходить известное выражение из басни И.Крылова про друзей и порядок их размещения в оркестре.

Возможен и иной вариант: регионы после усиления их присутствия в тех же городских округах своих административных центров (столиц), получения ими ряда муниципальных полномочий (в сфере рекламы, строительства и др.) постараются показать, что действуют в рамках этих полномочий более эффективно, чем муниципалы, по крайней мере, не хуже. Такой вариант нельзя исключать, но за счет особого внимания регионов к данной повестке, направления на реализацию названных полномочий дополнительных средств из региональных бюджетов. Однако региональные власти в ответе за все муниципальные образования на своей территории. И если ты что-то добавляешь для административного центра (столицы), то отрываешь это у других муниципальных образований.

Ведь если сегодня основной конфликт регионов и муниципальных образований их административных центров связан с тем, что главный донор региональных бюджетов – это административные центры (столицы), которые не хотят просто так «делиться» с остальными территориями региона, то после «захода» регионов в свои административные центры на муниципальном уровне они сами будут вынуждены «потакать» своим центрам, обделяя остальные территории. Успех тут может оказаться пирровым. И опять же такая линия приведет к «сбросу» муниципалами с себя базовой ответственности. А как без этого обустроить страну?

В качестве одной из реакций на подобные перемены стоит прогнозировать следующую: гражданам незаметно, но весьма настойчиво

будут объяснять, что имеющиеся в муниципальных образованиях недостатки – это результат урезания прав местного самоуправления, «отмены прямых выборов глав муниципальных образований» и т.д. Социологические замеры показывают, что гражданам сегодня вроде бы безразлично, избираются их главы или нет, и как определяется структура органов местного самоуправления. Но это сегодня. А что будет завтра? Если есть устойчивое недовольство жителей (спрос), то обязательно найдутся те, кто его канализирует, объясняя все урезанием прав местного самоуправления (предложение). Очевидно, что в эту точку будут бить серьезно, в том числе внешние манипуляторы через свою внутрироссийскую креатуру.

5. 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.

Конституционному Суду Российской Федерации также следовало в мотивировочной части постановления обратить внимание на то, что указанное положение, взятое в системе действующего правового регулирования, перераспределяя полномочия между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, способно при определенном развитии конституционного процесса создавать неосновательные конституционные риски для единства и целостности Российской Федерации (статьи 1, 3–5 и 15 Конституции Российской Федерации).

Мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С.Бондаря

Будучи докладчиком по настоящему делу, тем не менее, посчитал возможным – после некоторых сомнений – написать мнение по поводу принятого Постановления. Впрочем, в этом нет ничего необычного: решение Конституционного Суда Российской Федерации всегда является определенным компромиссом по итогам обсуждения, сопоставления несовпадающих позиций, включая равную со всеми другими позицию судьи-докладчика. Постановление от 1 декабря 2015 года № 30-П, касающееся многих весьма острых, широко дискутируемых не только в научной литературе, но и в общественно-политической жизни страны, включая средства массовой информации, проблем (см., например: Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9; Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5; Костюков А.Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4; Тимофеев Н.С. Проблемы участия местного самоуправления и гражданского общества в системе российского этатизма // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10), не является в этом плане исключением. И это, естественно, не могло не сказаться на выработке Постановления.

С принятием же Постановления такие дискуссии, нет сомнений, будут продолжены, а возможно, и активизируются, что тоже вполне естественно.

Ведь при толковании, уяснении смысла отдельных положений Постановления, равно как и при их реализации, наверняка могут возникнуть различные подходы, несовпадающие оценки. К тому же, по различным причинам, в том числе связанным не только с компромиссным характером отдельных выводов и конкретных положений, но и с учетом особенностей проблематики, содержательной и объемной специфики предмета настоящего дела (имеется в виду, например, постановка вопроса заявителем в лице депутатов Государственной Думы о необходимости проверки оспариваемых норм не только по их материальному содержанию, но и с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по правовому регулированию соответствующей сферы отношений), внимательный и (главное!) взыскательный читатель может не найти удовлетворяющий его конкретный ответ, возможно, обнаружит определенную недосказанность, которую должен «заполнить» то ли законодатель (в этом случае возникает вопрос, какой законодатель: федеральный или региональный?), то ли сам правоприменитель (например, в лице муниципального образования, его органов, местного сообщества и т.п.).

Поэтому есть реальная возможность и, хочется надеяться, целесообразность высказать некоторые соображения – как в порядке дополнительных пояснений, так и доктринального толкования отдельных положений Постановления, которое имеет, кстати, высокий удельный вес концептуальных начал, связанных с конституционной оценкой нынешней муниципальной реформы. Вместе с тем именно прагматические, практико-прикладные ориентиры являются в данном случае определяющими.

1. Одним из основных является вопрос о реализованном в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации *дифференцированном подходе к оценке законодательных полномочий субъектов Российской Федерации по вопросам структуры органов*

муниципальной власти на различных уровнях местного самоуправления – базовом поселенческом, с одной стороны, и верхнем территориальном уровне (муниципальные районы, городские округа) – с другой. Насколько объективными и убедительными являются предложенные критерии такой дифференциации? Носят ли они исчерпывающий характер или законодатель может (должен?) их конкретизировать, развивать, дополнять? Если да, то на каком уровне законодательной деятельности это должно получить реализацию – на региональном или федеральном?

Это лишь часть вопросов в рамках обозначенной проблемы, которые вполне закономерны, но на которые вряд ли обязан был давать исчерпывающие ответы Конституционный Суд Российской Федерации – уже потому, что не все они напрямую вытекают из предмета запроса по рассматривавшемуся делу.

Главный, но не единственный, сформулированный Конституционным Судом Российской Федерации критерий – *«степень концентрации возложенных на местное самоуправление публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение»* (абзац одиннадцатый пункта 4.2 мотивировочной части, абзацы второй и четвертый пункта 1 резолютивной части Постановления). Из тех же положений текста Постановления с определенностью следует, что для целей дифференцированного определения порядка формирования органов местного самоуправления и статуса в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования следует использовать и иные критерии, *«отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления»*.

Приведенные выводы Конституционного Суда Российской Федерации необходимо рассматривать не изолированно, а в единстве с более общей содержащейся в Постановлении позицией, согласно которой вопросы организационного устройства муниципальной власти, имеющие сугубо местный характер применительно к обеспечению эффективного и

ответственного решения вопросов местного значения в интересах населения, гарантированию прав и свобод граждан, проживающих на соответствующей территории, приобретают государственное значение с точки зрения реализации посредством местного самоуправления принципов народовластия, относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации (абзац третий пункта 2.1 мотивировочной части). Это предполагает, что определение порядка формирования органов местного самоуправления должно осуществляться прежде всего с учетом нужд и потребностей местного сообщества и в то же время учитывать получившие легальное выражение в законе реализуемые посредством местного самоуправления на конкретной территории (уровне) государственные интересы. Поэтому законодательное регулирование, в том числе направленное на изменение порядка формирования органов местного самоуправления, не является тождественным введению ограничений права на осуществление местного самоуправления; оно должно – с учетом сложившихся условий и особенностей осуществления функций публичной власти на соответствующей территории – обеспечивать развитие муниципальной демократии в ее объективных пределах, определяемых как собственно характером, природой муниципальных институтов, действующих в конкретной местности, так и в их взаимосвязи с государственными институтами народовластия, прежде всего регионального уровня. Пределы самостоятельности местного самоуправления, институтов муниципальной демократии могут изменяться по объему и качественному наполнению в зависимости от пространственно-территориальной сферы их реализации и, естественно, с учетом конкретных социально-экономических, политических условий функционирования.

1.1. В этом плане вряд ли есть сомнения в том, что критерий «концентрации публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение» адекватно отражает специфику местного самоуправления применительно к его верхнему территориальному уровню.

Как по своим формально-статусным характеристикам, подробно изложенным в Постановлении (абзацы третий – седьмой пункта 4.1 мотивировочной части), так и с учетом имеющей конституционно-правовое значение – на это ранее уже указывал Конституционный Суд Российской Федерации (например, абзац третий пункта 4.3 мотивировочной части Постановления от 7 июля 2011 года № 15-П) – реально складывающейся практики передачи районным и городским органам власти значительного объема государственных полномочий и осуществления ими затрат на их реализацию в объемах, которые нередко достигают третьей части местных бюджетов, муниципальные районы и городские округа характеризуются высоким уровнем интеграции в систему государственно-властных отношений. Это подтверждается и реальным отношением населения к публичной власти на соответствующем территориальном уровне: в сознании граждан, как свидетельствуют социологические исследования, она воспринимается во многом как власть государственная.

Подобное понимание особенностей природы муниципальных образований, относящихся к верхнему территориальному уровню местного самоуправления, означает не столько огосударствление местного самоуправления (как это нередко представляется), сколько усиление единства, взаимопроникновение, взаимовлияние, взаимодействие и, в какой-то мере, слияние муниципальных и государственных начал на соответствующем уровне публично-территориальной организации. Хорошо это или плохо? Главное, что это реальные процессы, которые не противоречат статье 12 Конституции Российской Федерации: закрепляя признание и гарантирование в Российской Федерации самостоятельного в пределах своих полномочий и организационно обособленного от системы органов государственной власти местного самоуправления, она предполагает в нормативном единстве с положениями статей 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2), 4, 5 (часть 3), 7, 8 (часть 2), 9 (часть 2), 17 и 18 Конституции Российской Федерации, что местное самоуправление признается как

развивающаяся на принципах самоорганизации населения по месту жительства форма осуществления народом своей власти в рамках единого конституционного механизма управления публичными делами в федеративном государстве.

Статья 12 Конституции Российской Федерации, как бы признавая «негосударственные» начала местного самоуправления, позволяет выявить специфическую, муниципально-правовую природу соответствующего уровня властеотношений, которые определенной своей стороной (самоуправленческой) вторгаются одновременно и в систему институтов гражданского общества. Но это не может служить основанием для отрицания конституционной ценности осуществления посредством местного самоуправления функций государства на соответствующем территориальном уровне, что, однако, не предполагает лишение местного самоуправления – под предлогом его признания институтом государственности – собственных сущностных характеристик. В этом плане как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность, с одной стороны, но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти – с другой. На этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и «негосударственных» (общественных) начал, что вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной еще в Определении от 2 ноября 2000 года № 236-О.

Отсюда – достаточно широкие возможности государственной власти с учетом конкретного соотношения государственных и муниципальных начал, характеризующих верхний территориальный уровень местного самоуправления, определять порядок формирования органов местного

самоуправления и иные элементы, относящиеся к структурной организации муниципальной власти на этом уровне.

1.2. Что же касается *поселенческого уровня*, то конституционно-правовое обоснование недопустимости воспроизведения в законах субъектов Российской Федерации безальтернативной модели формирования органов местного самоуправления на соответствующем уровне может не только содержать аргументацию «от противного» (т.е. отсутствие у них соответствующей концентрации публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение), но в дополнение к этому, вытекающему из Постановления аргументу, быть подкреплено еще одним соображением.

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». Устройство этих («других») территорий сегодня является одним (муниципальные районы и городские округа), завтра может стать другим, что может быть реализовано путем внесения изменений в федеральный закон. Более того, этим же путем (внесением изменений в федеральный закон) данный территориальный уровень организации публичной власти может получить различное соотношение муниципальных и государственных начал, вплоть до возможности формирования на этих территориальных уровнях *местных органов государственной власти* (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15

января 1998 года № 3-П). Поселенческий же уровень, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, не может не относиться к муниципальному, самоуправленческому уровню.

Во-вторых, представляется обоснованным исходить из того, что *нормативный императив*, ориентирующий на недопустимость навязывания поселенческим муниципальным образованиям безальтернативной модели местного самоуправления (в том числе исключающей возможность закрепления в уставе такого муниципального образования прямых выборов населением главы муниципального образования), определяется не столько формально-юридическим, сколько социологическим потенциалом статьи 131 (часть 1), в частности, в ее нормативном единстве со статьей 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Речь идет о том, что конституционное положение об осуществлении местного самоуправления *«через выборные и другие органы местного самоуправления»* (выделено мною. – Н.Б.) получает дополнительное («нормативно-социологическое») наполнение с учетом последовательной, длящейся реализации конституционной нормы о том, что *«местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях... с учетом исторических и иных местных традиций»* (выделено мною. – Н.Б.). *«Исторические и иные местные традиции»* в части порядка формирования исполнительных органов местного самоуправления муниципальных образований поселений, в особенности сельских, таковы, что безусловным и абсолютным приоритетом здесь традиционно пользуются прямые выборы населением глав администраций этих муниципальных образований. Был выработан, таким образом, – в режиме следования местным традициям – своего рода социологический императив соответствующих конституционных норм; их дух стал богаче и определеннее, с точки зрения степени обязательности прямых выборов применительно к главам

администраций муниципальных образований поселений, чем буква соответствующих статей.

Поэтому не удивительна весьма негативная реакция, прежде всего сельского населения различных регионов России, на установление безальтернативной модели порядка избрания глав администраций муниципальных образований сельских поселений (См., например: Село расшатывает депутатскую вертикаль // Коммерсантъ. 2015. 30 янв.; Муниципальная реформа добралась до «Сосен» // Коммерсантъ. 2015. 4 февр.; Самороспуск за демократию // Ведомости. 2015. 19 авг.). Об этом свидетельствуют и обращения в Конституционный Суд Российской Федерации по соответствующим вопросам (например, Определение от 6 октября 2015 года № 2004-О, а также принятое уже после оглашения настоящего Постановления Определение по жалобе Родниковского сельского поселения Челябинской области от 8 декабря 2015 года).

2. Важным и, нельзя не признать, дискуссионным оказался *вопрос о возможности дифференцированного подхода к городским поселениям с вычленением из их числа таких поселений, которые приближаются по своим характеристикам к городским округам* и к которым на этом основании законодатель субъекта Российской Федерации может использовать императивный и безальтернативный способ определения структурной организации муниципальной власти. Представляется, однако, что такой подход регионального законодателя должен рассматриваться как исключительный (он может быть обусловлен, например, переходным положением городского поселения как потенциального городского округа). Для такого, предельно ограничительного понимания соответствующего положения Постановления имеются вполне определенные основания, в том числе законодательные. Ведь действующее федеральное законодательство закрепляет, с одной стороны, единообразные (недифференцированные) характеристики городских поселений, в том числе относящиеся к пространственно-территориальным и компетенционным аспектам (абзац

третьей части 1 статьи 2, статьи 11 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), а с другой – предусмотрена возможность наделения при определенных условиях городского поселения статусом городского округа (часть 2 статьи 11 названного Федерального закона).

Из Постановления (абзац восьмой пункта 4.2 мотивировочной части) следует, что к городским поселениям, применительно к которым порядок избрания главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления определяются аналогично городскому округу, относятся те «некоторые городские поселения», которые подпадают одновременно под два условия: а) приближаются к городским округам «с точки зрения их роли в социально-экономическом развитии субъекта Российской Федерации»; б) их преобразованию в городской округ препятствуют требования Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 7¹ статьи 13), предполагающие учет интересов населения в форме получения согласия как населения городского поселения, так и населения муниципального района, из состава которого должно выделиться соответствующее городское поселение. Соответственно, безальтернативный вариант регулирующего воздействия субъекта Российской Федерации на организацию власти в таком городском поселении является, надо полагать, возможным по общему правилу лишь в случае, если начатая процедура наделения городского поселения статусом городского округа оказалась безрезультатной вследствие отсутствия на то необходимого согласия со стороны населения.

Только в таком, ограничительном, истолковании необходимо, как представляется, воспринимать региональному законодателю соответствующее положение Постановления.

3. Не менее важным является *вопрос о дифференциации муниципальных образований для целей: а) закрепления безальтернативной*

модели организации местного самоуправления для конкретных муниципальных образований; б) использования различных моделей организации местного самоуправления на одном и том же уровне территориальной организации.

В данном случае следует исходить из принципа юридического равенства муниципальных образований (абзац девятый пункта 4.2 мотивировочной части Постановления), предполагающего в том числе юридическое равенство между муниципальными образованиями в их взаимоотношениях с органами государственной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 года № 16-П и от 29 марта 2011 года № 2-П). В силу указанного принципа введение законодателем субъекта Российской Федерации для муниципальных образований различий в организации местного самоуправления допустимо, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые правовые средства соразмерны решаемым задачам и достигаемым целям.

Это тоже предполагает серьезные ограничители для регионального законодателя при попытке ввести указанную дифференциацию муниципальных образований для решения вопроса о моделях организации местного самоуправления на соответствующих уровнях. Какими критериями должен при этом руководствоваться законодатель? Они вытекают из Постановления. Однако учитывая, что они не имеют концентрированного закрепления, опять же в прагматических целях, чтобы привлечь внимание регионального законодателя, дискреция которого по этим вопросам далеко не безгранична (как это, к сожалению, может показаться при прочтении самих по себе оспариваемых норм Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ), есть необходимость в системном виде представить предложенные Конституционным Судом Российской Федерации критерии.

По смыслу Постановления, применяемые для целей определения порядка формирования органов и структурной организации муниципальной власти критерии дифференциации муниципальных образований должны определяться с учетом предъявляемых к ним позитивных (предоставительно-обязывающих) и негативных (ограничительных) требований. В позитивном плане вводимые критерии должны обеспечивать учет, в частности: а) влияющих на осуществление местного самоуправления региональных особенностей, связанных с характерными для данного субъекта Российской Федерации географическим положением, численностью и расселением жителей, соотношением городского и сельского населения, исторически сложившейся структурой народного хозяйства и т.д. (абзац третий пункта 3.1 мотивировочной части); б) роли публично-территориальной единицы в обеспечении комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (абзац четвертый пункта 4.1 мотивировочной части); в) пространственно-территориальных характеристик, а также степени концентрации населения и материально-финансовых ресурсов, степени взаимосвязи реализуемых на данной территории (уровне) публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъекта Российской Федерации (абзац шестой пункта 4.1 мотивировочной части); г) характера и объема участия органов местного самоуправления конкретного муниципального образования или вида муниципальных образований в осуществлении функций социального государства на конкретной территории как посредством реализации отдельных переданных государственных полномочий, так и в иных конституционно допустимых формах подобного участия (абзац седьмой пункта 4.1 мотивировочной части); д) наличия на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение (абзац шестой пункта 4.2 мотивировочной части); е) уровня социально-правовой активности и самоорганизации населения, реально складывающейся

практики местного самоуправления (абзац первый пункта 2.3 мотивировочной части).

Что же касается негативных (ограничительных) требований, то критерии дифференциации муниципальных образований не могут быть подчинены лишь одной государственной целесообразности (абзац пятый пункта 4.2 мотивировочной части Постановления); они не могут использоваться, например, для достижения необоснованных преимуществ политической силы, составляющей правящее большинство, равно как и для создания произвольных преград для общественно-политической деятельности своих оппонентов.

4. Признание Конституционным Судом Российской Федерации возможности для федерального законодателя отнести к компетенции субъектов Российской Федерации весьма широкие законодательные полномочия в сфере организации местного самоуправления не может рассматриваться как ставящее под сомнение ценность вытекающего из положений статьи 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации требования безусловного *обеспечения участия населения в определении структуры органов местного самоуправления*. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание на то, что определение законодателем субъекта Российской Федерации порядка формирования органов местного самоуправления предполагает необходимость поиска согласованных с муниципальными образованиями решений на основе широкого политического диалога и готовности к компромиссам в целях обеспечения наиболее эффективного механизма реализации публичных функций и задач на соответствующей территории в интересах населения (абзац двенадцатый пункта 4.2 мотивировочной части).

В частности, из указанной части текста Постановления вытекают *ориентиры, связанные с установлением порядка направления проектов законов субъектов Российской Федерации в представительные органы муниципальных образований*, которых затрагивает предполагаемое решение

о порядке формирования органов местного самоуправления, для представления ими в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в определенный срок отзывов на этот законопроект, а также использованием иных сложившихся в парламентской практике форм взаимодействия. Думается, порядок решения этих вопросов заслуживает урегулирования – по согласованию с муниципальными образованиями – в регламентных актах деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем с учетом объективной ценности для осуществления местного самоуправления на конкретной территории вопроса о порядке формирования органов и структуры организации муниципальной власти при его решении могут быть востребованы правовые позиции, выработанные Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П и Определении от 6 марта 2008 года № 214-О-П, в той части, в какой предполагается необходимость – при решении касающихся жизненно важных для всего местного сообщества вопросов – обеспечения законодательных гарантий населению как первичному субъекту местного самоуправления возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых изменений и довести ее до сведения соответствующего органа публичной власти. Это может быть реализовано напрямую в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо применительно к представительному органу муниципального образования, в случае если он интегрирован в региональный законодательный процесс (путем представления того же отзыва на законопроект), связанный с трансформацией организационной модели осуществления местного самоуправления на соответствующей территории.

Принципиально важен в этом плане еще один момент: в сходной ситуации, связанной, в частности, с изменением статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским

делением либо лишением его подобного статуса, влекущим в том числе возможности для соответствующего изменения порядка формирования представительного органа городского округа, федеральный законодатель прямо связывает принятие закона субъекта Российской Федерации с необходимостью учета мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации (часть 7¹ статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»). Очевидно, что этому подходу на региональном уровне может придаваться универсальное значение (своего рода аналогия закона), если даже федеральный законодатель не внесет такие дополнения в указанный Федеральный закон (что было бы весьма целесообразно).

5. Требуя определенных дополнительных пояснений вывод Конституционного Суда Российской Федерации о *недопустимости вхождения избранных представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, глав муниципальных образований в состав формируемого по системе делегирования представительного органа муниципального района*. Такое избрание главой городского, сельского поселения не обусловлено наличием напрямую полученного от населения мандата, поэтому оно не может считаться адекватным конституционно-правовым способом легитимации для целей вхождения в состав представительного органа муниципального образования более высокого уровня как органа народного представительства (абзацы шестой – седьмой пункта 4.3 мотивировочной части, абзац пятый пункта 1 резолютивной части Постановления).

Но вопрос о том, как соотносится подобная модель избрания главы муниципального образования с конституционными характеристиками муниципальных институтов народовластия, в том числе в зависимости от их особенностей на разных уровнях территориальной организации местного

самоуправления, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу не являлся; соответственно, он не мог получить – в рамках настоящего дела – содержательных оценок. В то же время в Постановлении прямо указывается, что избрание главы муниципального образования представительным органом по итогам конкурса дает основания для его причисления – в системе действующего правового регулирования – к выборным должностным лицам местного самоуправления (абзац шестой пункта 4.3 мотивировочной части). Легитимирующая правовой статус главы муниципального образования воля представительного органа муниципального образования является, по сути, формализованным выражением воли самого местного сообщества.

Это соотносится с конституционным пониманием местного самоуправления как обеспечивающего решение населением вопросов местного значения непосредственно и через представительство в выборных и других органах местного самоуправления, притом что иные, помимо выборного (представительного), органы местного самоуправления приобретают право на осуществление власти либо путем избрания непосредственно населением, либо путем образования представительным органом муниципального образования (абзац четырнадцатый части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

6. Абзацами вторым и третьим пункта 4.4 мотивировочной части, пунктом 2 резолютивной части Постановления установлена *обязанность субъектов Российской Федерации привести свои законы в соответствие с изложенными в настоящем Постановлении требованиями, а также определены особенности исполнения Постановления* в целях обеспечения стабильности системы местного самоуправления, включая продолжение функционирования органов местного самоуправления до конца срока, на который они были избраны (сформированы). В силу пункта 3 статьи 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде

Российской Федерации» внесение законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации необходимых изменений в законы должно быть обеспечено в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации. Сформулированный Конституционным Судом Российской Федерации подход в системе действующего правового регулирования исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации предполагает:

а) в течение отведенного субъектам Российской Федерации срока на исполнение Постановления отсутствуют основания для проверки на соответствие Конституции законов субъектов Российской Федерации, которыми определяется порядок формирования органов местного самоуправления и статус в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования – в той части, в какой это связано с вопросами, получившими разрешение в настоящем Постановлении;

б) за пределами указанного срока не исключается проверка посредством конституционного правосудия соответствующих законов субъектов Российской Федерации с точки зрения реализации в них требований, вытекающих из Постановления, включая конституционную обоснованность конкретного дифференцированного подхода к определению порядка формирования органов местного самоуправления и статуса глав муниципальных образований в структуре органов местного самоуправления;

в) сельские поселения с момента вступления Постановления в силу вправе безотносительно к внесению изменений в соответствующий закон субъекта Российской Федерации перейти на модель прямых выборов главы муниципального образования или избрать иной предпочтительный способ избрания на эту должность, а городские поселения вправе последовать тем же путем с момента истечения шестимесячного срока со дня вступления Постановления в силу – как при отсутствии установленной законом

субъекта Российской Федерации дифференциации городских поселений в зависимости от концентрации характеристик, сходных с положением городского округа, так и в случае, если конкретное городское поселение не подпадает под установленные соответствующим законом субъекта Российской Федерации критерии.

Важной особенностью исполнения Постановления является также содержащаяся в нем специальная оговорка для случаев, если в устав сельского поселения на момент вступления настоящего Постановления в силу не внесены изменения, предусматривающие в соответствии с законом субъекта Российской Федерации способ замещения должности главы сельского поселения. Соответствующие сельские поселения – в силу прямого указания в абзаце третьем пункта 4.4 мотивировочной части Постановления – вправе сохранить прежнюю модель структуры органов местного самоуправления, применявшуюся ими до принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации. Этот вывод Конституционного Суда Российской Федерации получил практическое подтверждение в рамках рассмотрения жалобы Родниковского сельского поселения Челябинской области на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и положениями статьи 2 Закона Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» (Определение от 8 декабря 2015 года).

7. Принятое Конституционным Судом Российской Федерации Постановление в силу самого предмета рассмотрения выдвинуло на первый план *вопросы законодательного воздействия на организацию местного самоуправления субъектов Российской Федерации*. Право регионального законодателя участвовать в решении вопросов организации местного самоуправления на своей территории обоснованно, в особенности, если

речь идет о необходимости учета местных (региональных) условий и обеспечении многообразия моделей местного самоуправления. Это, однако, не должно уводить в сторону от понимания того, что *Конституцией Российской Федерации приоритетная роль отведена федеральному законодателю*, который определяет общие принципы организации местного самоуправления, включая конкретную номенклатуру способов формирования органов и структурных схем организации муниципальной власти на соответствующих уровнях, осуществляет регулирование и защиту права на осуществление местного самоуправления, производит на основе собственного широкого усмотрения распределение и перераспределение регулирующих полномочий в муниципальной сфере между уровнями власти (статья 71, пункт «в»; статья 72, пункты «б», «н» части 1; статьи 76 и 131).

Конституция Российской Федерации предполагает *повышенный уровень защиты прав местного самоуправления от ограничений, которые могут вводиться именно и только федеральным законом*, что предопределено не только общей нормой, содержащейся в статье 55 (часть 3), но и специальной нормой статьи 133. Обязанность федеральных органов государственной власти обеспечивать государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, установленная в части 4 статьи 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является нормой прямого действия. Более того, в случае противоречия каких бы то ни было (!) нормативных правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской Федерации и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» применяется наряду с Конституцией Российской Федерации указанный Федеральный закон (часть 3 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») как акт не только прямого действия, но и

повышенной юридической силы в соотношении со всеми другими нормативными правовыми актами по вопросам местного самоуправления.

С учетом изложенных позиций должно рассматриваться и содержащееся в Постановлении обращение не только к региональному, но и к федеральному законодателю, ориентирующее на возможность установления дополнительных, обязательных для воспроизведения в законодательстве субъектов Российской Федерации критериев определения состава муниципальных образований для соответствующих целей (абзац второй пункта 4.4 мотивировочной части). Это тем более важно, если иметь в виду, что в ситуации, когда региональное правовое регулирование порядка формирования органов местного самоуправления и статуса главы муниципального образования, как свидетельствует практика, может вступать в конфликт с интересами местных сообществ по выбору предпочтительного способа организации муниципальной власти на своей территории, регулирование исходных (федерального уровня!) принципов, на основании которых подлежат формированию критерии дифференциации муниципальных образований для указанных целей, приобретает значение весьма важной универсальной гарантии прав местного самоуправления.

Соответственно, в условиях новых подходов к разграничению полномочий в муниципальной сфере *особое значение приобретает гарантирующая роль федерального законодателя по отношению к местному самоуправлению*. Это предполагает, в частности, закрепление требований, обеспечивающих определенность в установлении конкретных критериев дифференциации муниципальных образований для целей использования различных способов формирования органов местного самоуправления, а также гарантий обязательного учета мнения муниципального сообщества применительно к принимаемым на уровне субъекта Российской Федерации соответствующим решениям.

Причем соответствующие федеральные гарантии местного самоуправления необходимы не только на поселенческом, но и – не в

меньшей степени – на верхнем территориальном уровне (муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением). Отдавать на откуп субъектам Российской Федерации обустройство этих важнейших публично-территориальных образований не просто сомнительно, но недопустимо и опасно, в том числе с точки зрения возможности их «отрыва» от федеральной власти и, в конечном счете, гарантирования единства политико-правового пространства России как федеративного государства. Местное самоуправление – основа не региональной, но всей системы российской государственности.

В этом плане, учитывая сам дух Постановления, где большое внимание уделено обоснованию принципиального единства системы публичной власти и необходимости укрепления начал взаимодействия и согласованного функционирования между ее уровнями (прежде всего абзац второй пункта 2.1, абзац первый пункта 2.3 мотивировочной части), понимаю природу местного самоуправления как «части единого механизма управления делами федеративного государства», «элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации» (абзацы второй – третий пункта 2 мотивировочной части), представляется оправданным утверждение, что сам вывод о возможности воспроизведения субъектами Российской Федерации единственно возможного варианта формирования представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных образований – муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов (абзац второй пункта 1 резолютивной части) должен быть истолкован предельно ограничительно. Как прямо указано в Постановлении, «федеральный законодатель вправе предусмотреть конкретные основания участия субъектов Российской Федерации в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления»,

но (!) «обеспечивая при этом необходимые гарантии, исключая произвольное ограничение самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления» (абзац второй пункта 2.3 мотивировочной части Постановления).

Речь идет о том, что такое решение субъекта Российской Федерации, во-первых, должно носить исключительный характер, и оно не может быть немотивированным; во-вторых, при воспроизведении единственно возможной модели формирования органов местного самоуправления на верхнем территориальном уровне необходимо исходить из того, что эта мера является оправданной в конкретно-исторических условиях государственного и муниципального развития Российской Федерации и, стало быть, соответствующее решение регионального законодателя в каждом конкретном случае должно рассматриваться как временная, ориентированная на учет сложившихся исторических и иных местных (региональных) условий мера. В мотивировочной части Постановления подобные аргументы применительно к этому конкретному вопросу, к сожалению, не получили своего отражения, хотя в общем виде соответствующий методологический подход использован в Постановлении (например, абзац четвертый пункта 2.1, абзац третий пункта 2.2, абзац первый пункта 2.3 мотивировочной части), а также получил обоснование в ранее принятых решениях Конституционного Суда Российской Федерации (см., например, постановления от 1 февраля 2005 года № 1-П и от 21 декабря 2005 года № 13-П). Очевидно, что, в конечном счете, применительно ко всем муниципальным образованиям, независимо от их уровня публично-территориальной организации, более демократичным является порядок решения соответствующих вопросов при наличии альтернативных вариантов, включая прямые выборы населением.