

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

**В. А. Попов**

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ  
В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Учебно-методическое пособие*

Воронеж  
Издательский дом ВГУ  
2023

УДК 342.565.2(470)(075.8)

ББК 67.400.12(2Рос)(я73)

П58

**Р е ц е н з е н т ы:**

доктор юридических наук, профессор *T. M. Бялкина*;

кандидат юридических наук, доцент *E. A. Бондарева*

**Попов В. А.**

П58

Местное самоуправление в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации : учебно-методическое пособие / В. А. Попов ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2023. – 136 с.

ISBN 978-5-9273-3925-9

Настоящее издание включает в себя краткое изложение содержащихся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации правовых позиций и выводов по вопросам о сущности и природе власти местного самоуправления, актуальным проблемам его организации и деятельности.

Рекомендовано студентам юридических вузов и факультетов всех форм и уровней обучения, преподавателям, депутатам, государственным и муниципальным служащим, а также всем тем, кто интересуется конституционным правом и процессом, муниципальным правом.

УДК 342.565.2(470)(075.8)

ББК 67.400.12(2Рос)(я73)

ISBN 978-5-9273-3925-9

© Попов В. А., 2023

© Воронежский государственный университет, 2023

© Оформление. Издательский дом ВГУ, 2023

## Оглавление

<b>Введение .....</b>	4
<b>Общая часть .....</b>	7
1. Конституционное судопроизводство как способ защиты публичных интересов местного самоуправления и права граждан на его осуществление ....	7
2. Правовая природа местного самоуправления (анализ Постановления Конституционного Суда РФ от 30 декабря 2000 г. № 15-П).....	22
3. Современное понимание сущности муниципальной власти (выдержки из Заключения Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3).....	24
<b>Особенная часть .....</b>	29
<b>Раздел 1. Территориальные основы местного самоуправления .....</b>	29
1. Соотношение административно-территориального устройства и территориальных основ местного самоуправления .....	29
2. Проблема уровней территориальной организации муниципальной власти..	36
3. Вопросы преобразования муниципальных образований и изменения их границ .....	41
<b>Раздел 2. Организационные основы местного самоуправления .....</b>	51
1. Формирование представительного органа местного самоуправления.....	51
2. Вопросы замещения должности главы муниципального образования .....	62
3. Конституционно-правовая ответственность органов местного самоуправления .....	67
4. Муниципальное правотворчество .....	81
<b>Раздел 3. Компетенция местного самоуправления .....</b>	88
1. Вопросы местного значения: общие положения .....	88
2. Соотношение вопросов местного значения и полномочий по их решению...	90
3. Отдельные государственного полномочия.....	103
<b>Раздел 4. Экономическая основа местного самоуправления.....</b>	105
1. Муниципальная собственность и имущественные обязательства.....	105
2. Местные налоги и сборы.....	120
3. Местные бюджеты и бюджетный процесс .....	124

## **Введение**

Конституционное правосудие, начиная с 1991 г., выступает важнейшим конституционно-правовым институтом или даже подотраслью<sup>1</sup> конституционного права, призванной упорядочить все процедурные нормы, посредством которых Конституционным Судом Российской Федерации осуществляется правовая охрана Основного закона нашей страны. Учреждение высшего органа конституционного контроля стало заметным достижением на пути к построению правового государства, одним из неотъемлемым признаков которого еще во времена конституционной реформы конца 80-ых г.г. прошлого столетия считали наличие эффективного механизма контроля и надзора за действием законов, их соответствием Конституции<sup>2</sup>. И в настоящее время этот тезис не утратил своей актуальности: осуществляя полномочия по рассмотрению дел о конституционности различных по форме и уровню власти нормативных актов и договоров как в порядке абстрактного, так конкретного контроля, реализуя иные элементы своей компетенции, Конституционный Суд России обеспечивает высшую юридическую силу Конституции, ее верховенство и прямое действие, а также раскрывает истинный смысл конституционных положений и действующих законодательных норм. С этой точки зрения конституционное правосудие выполняет не только защитную, но и праворазвивающую функцию, поскольку адресует законодателю обязательные ориентиры по совершенствованию правового регулирования, а правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации признаются особым источником права.

---

<sup>1</sup> См. : Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 1 / С.А. Авакьян. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2021 // СПС «Гарант».

<sup>2</sup> См. : Руднев В. Социализм – правовое государство / В. Руднев // Настольный календарь 1990. М. : Политиздат, 1989. С. 28.

В том же 1991 г. в Конституции РСФСР 1978 г.<sup>3</sup> впервые появилось упоминание о местном самоуправлении как о власти, осуществляемой в пределах районов, городов, поселков, сельских населенных пунктов, а ныне действующая Конституция 1993 г.<sup>4</sup> закрепила его в качестве политической основы конституционного строя (ст. 12), установив принципы организационной и функциональной самостоятельности местного самоуправления. Поэтому и данное положение, и нормы главы 8, посвященной основам организации и деятельности муниципальной власти, также нуждаются в конституционном контроле. Особенную значимость деятельность Конституционного Суда приобретает после реформы 2020 г., когда положения главы 8 Конституции фактически были приведены в соответствие с действующим законодательством, взявшим курс на закрепление активного вмешательства государства и в формирование органов местного самоуправления, и в реализацию компетенции муниципалитетов, в связи с чем возникает возможность искажения смысла ст. 12 в процессе правоприменения положений главы 8 Конституции России.

Основная цель настоящего учебно-методического пособия – дать общую характеристику конституционного судопроизводства как способа защиты местного самоуправления и систематизировать основные правовые позиции Конституционного Суда России по вопросам местного самоуправления. Исходя из этого, структура работы построена по ставшему классическим для системы права и правовой науки принципу общей и особенной части. В общей части излагаются вопросы, связанные с местным самоуправлением как с объектом защиты посредством конституционного процесса, субъектами обращения в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам защиты местного самоуправления, общей ролью

---

<sup>3</sup> Конституция (Основной закон) РСФСР : принятая Верховным Советом РСФСР 12 апр. 1978 г. (ред. от 24 мая 1991 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. (с изм. от 16 мар. 2020 г.) // Офиц. интернет-портал прав. информ. <http://www.pravo.gov.ru>. 2020. 4 июля.

высшего органа конституционного контроля в защите и развитии местного самоуправления. В особенной – раскрываются наиболее значимые правовые позиции в зависимости от муниципально-правового института по следующей схеме: источник (постановление или определение Конституционного Суда России), повод и основание для рассмотрения дела, объект контроля, позиция заявителя, правовые позиции суда, резолютивная часть решения, исполнение решения посредством изменения нормативного регулирования. Некоторые решения Конституционного Суда, содержащие правовые позиции применительно к различным институтам или подинститутам муниципального права, упоминаются несколько раз.

Данное учебно-методическое пособие адресовано студентам юридических вузов и факультетов всех форм и уровней обучения, преподавателям, депутатам, государственным и муниципальным служащим, а также всем тем, кто интересуется конституционным правом и процессом, муниципальным правом.

## **Общая часть**

### **1. Конституционное судопроизводство как способ защиты публичных интересов местного самоуправления и права граждан на его осуществление**

В числе важнейших юридических гарантий местного самоуправления как уровня публичной власти, одной из основ конституционного строя и формы народовластия, а также политического права на его осуществление и участие в его осуществлении необходимо рассматривать судебную защиту, закрепленную в ст. 133 Конституции России. В качестве таковой судебную защиту характеризует ряд ученых, например, Е.С. Шугрина, называющая данную форму одной из наиболее эффективных<sup>5</sup>. Т.М. Бялкина также считает судебную защиту «важнейшей конституционной гарантией его существования и полноценного развития в Российской Федерации»<sup>6</sup>. И действительно, только суд, как независимый от иных институтов государственной власти орган, способен максимально эффективно разрешить возникший спор по поводу материального права, руководствуясь законом и внутренним убеждением. К сожалению, ныне действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ) не закрепил должным образом норму о защите муниципальной власти. Лишь ст. 78 указанного нормативного акта управомочивает обжаловать в суд или

---

<sup>5</sup> Шугрина Е.С. Гарантии и судебная защита местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Муниципальная власть. 2016. № 1. С. 62.

<sup>6</sup> Бялкина Т.М. Совершенствование гарантий судебной защиты местного самоуправления в контексте административного судопроизводства / Т.М. Бялкина // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 37.

<sup>7</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 4 авг. 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

арбитражный суд решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействия), органов местного самоуправления и их должностных лиц, т.е. раскрывает одну из сторон защиты – защиту прав и законных интересов населения от неправомерных действий и решений властных муниципальных субъектов. Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>8</sup>, принятый Государственной Думой в первом чтении 25 января 2022 г., но фактически «замороженный» по состоянию на 2023 г., также не содержит положений о праве местного самоуправления на судебную защиту. Между тем в действующем прежде Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (далее – Закон № 154-ФЗ)<sup>9</sup> содержалось всеобъемлющее отдельное положение о том, что граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений; Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. № 1550-1<sup>10</sup> содержал отдельную главу про гарантии местного самоуправления и ряд норм о судебной защите населения, местных Советов народных депутатов и администраций. Положение о защите местного самоуправления закреплено и в важнейшем

---

<sup>8</sup> Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // URL : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращ. : 10 сент. 2023 г.).

<sup>9</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>10</sup> О местном самоуправлении в РСФСР : закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

международном договоре – в Европейской Хартии 1985 г.<sup>11</sup>, согласно ст. 11 которой органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления. Несмотря на выход России из Совета Европы и прекращение действия с 16 марта 2022 г.<sup>12</sup> в нашей системе права всех актов данного международного объединения, Европейская Хартия 1985 г. сохраняет свое значение в качестве источника муниципального права как науки.

В настоящее время, начиная со вступления в силу Конституции 1993 г., защита прав и свобод, в том числе и в муниципально-правовой сфере, возможна путем различных форм осуществления судебной власти – гражданского, уголовного, административного, арбитражного и конституционного судопроизводства. При этом именно Конституциальному Суду Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) как судебному органу, осуществляющему власть посредством конституционного правосудия, принадлежит особая роль в защите местного самоуправления, поскольку он не только проверяет принимаемые решения на предмет их соответствия Основному закону, но и формирует обязательные для законодателя правовые позиции. За более чем 30-летнюю историю функционирования высший орган конституционного контроля неоднократно обращался по запросам органов публичной власти, жалобам граждан и их объединений к спорным вопросам законодательного регулирования муниципальной власти, что говорит о востребованности конституционного судопроизводства как формы защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления. Соглас-

---

<sup>11</sup> Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 окт. 1985 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>12</sup> См. : О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы : feder. закон от 28 февр. 2023 г.№ 43-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2023. № 10. Ст. 1566.

но данным официальной статистики<sup>13</sup> за период с 2012 по 2020 годы включительно в общей сложности было направлено 356 обращений по вопросам местного самоуправления и муниципальной службы, причем в среднем наблюдается ежегодный рост таких обращений – с 34 в 2012 г. до 58 в 2019 г., а их удельный вес в составе вопросов по организации публичной власти варьируется от 7 до 12 %.

Говоря о местном самоуправлении как об объекте защиты Конституционного Суда, необходимо отметить, что понимание данного объекта напрямую связано с понятием самого местного самоуправления, которое, как известно, является многозначным термином. Прежде всего, исходя из нормы ч. 2 ст. 1 Закона № 131-ФЗ, местное самоуправление представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций. Данная дефиниция определяет местное самоуправление в объективном смысле – как форму публичной власти и проявления народного суверенитета. Именно такое понимание муниципальной власти нашло свое отражение в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г.<sup>14</sup>, в соответствии с которым ст. 132 Основного закона была дополнена частью 3 следующего содержания: органы местного самоуправления и органы госу-

---

<sup>13</sup> Тематика обращений в Конституционный Суд Российской Федерации.  
URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/Statistic.aspx> (дата обращения: 11 сент. 2023 г.)

<sup>14</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

дарственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Сам Конституционный Суд в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3<sup>15</sup>, признав указанные поправки соответствующими главам 1, 2, 9 Конституции, отметил существование в Конституции прямо не закрепленного до внесения данных поправок принципа единства системы публичной власти, которая представляет собой политический союз многонационального российского народа, власть которого осуществляется в различных организационных формах. Во многих решениях Конституционный Суд, осуществляя толкование конституционных норм, оперировал категорией «публичная власть», например, в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П<sup>16</sup>, определяя те территориальные единицы, в которых публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

В то же время право на осуществление местного самоуправления – важнейшее неотъемлемое политическое конституционное право граждан<sup>17</sup>, а одно из значимых полномочий Конституционного Суда при осуществлении конституционного контроля – проверка на соответствие Конституции законов и иных нормативных актов, примененных в конкретном судебном

<sup>15</sup> О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конст. Суда РФ от 16 мар. 2020 г. № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

<sup>16</sup> По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конст. Суда РФ от 24 янв. 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 50. Ст. 708.

<sup>17</sup> См. об этом: Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод граждан в местном самоуправлении: учебное пособие. М. : ОАО «Издательский дом «ГОРОДЕЦ», 2004. 352 с.

деле, по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод. Как элемент правового статуса личности рассматривает местное самоуправление В.И. Васильев, утверждающий, что «важнейшим институционально-юридическим выражением демократической сущности местного самоуправления является право гражданина на осуществление местного самоуправления. Хотя это право не входит в конституционный перечень основных прав и свобод человека и гражданина, оно имеет конституционное значение»<sup>18</sup>. Действительно, в главе 2 Конституции нет права на осуществление местного самоуправления как самостоятельной нормы, а раскрывается оно преимущественно через право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32), продублированное в ст. 3 Закона № 131-ФЗ. Конституционный Суд, анализируя в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П<sup>19</sup> нормы Конституции, отметил, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, а граждане имеют право на осуществление местного самоуправления с его реализацией посредством форм прямой и опосредованной демократии.

Исходя из понимания местного самоуправления в объективном и субъективном смысле, ряд ученых определяют данный институт в качестве объекта судебной защиты. Еще одно направление выделяет О.И. Баженова, говоря о таком направлении защиты, как обеспечение законности деятельности

---

<sup>18</sup> Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник / В.И. Васильев. 2 изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2012. С. 48.

<sup>19</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» : постановление Конст. Суда РФ от 30 нояб. 2000 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

ности самого местного самоуправления<sup>20</sup>. Однако важно отметить, что проверка на соответствие Конституции муниципальных правовых актов не входит в компетенцию Конституционного Суда, подведомственно судам общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства. Е.С. Шугрина определяет местное самоуправление как объект защиты в зависимости от субъекта, обладающего правом его защищать (гражданина, населения, муниципального образования)<sup>21</sup>.

Анализ указанных выше подходов и решений Конституционного Суда показывает, что определение местного самоуправления в качестве субъективного права и формы организации публичной власти во многом носит теоретический характер, а на практике защита нарушенных прав ведет к восстановлению и объективного правопорядка в муниципально-правовой сфере. Ярким примером, подтверждающим этот тезис, является упоминавшееся Постановление 2000 г. по так называемому «курскому делу», когда высший орган конституционного контроля признал не соответствующими Конституции ряд норм Устава Курской области, которые, в том числе, предполагали возможность путем референдума отказаться от местного самоуправления в городах, селах и иных административно-территориальных единицах с введением представительств государственной власти субъекта. С одной стороны, данные положения нарушают конституционное право населения на осуществление местного самоуправления путем отказа от него, а с другой – позволяют ликвидировать муниципальную власть в лице органов местного самоуправления и форм осуществления и участия в осуществлении местного самоуправления, что в целом доказывает единство объективной и субъективной составляющей местного самоуправления.

---

<sup>20</sup> Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С.А. Авакян. М. : Проспект, 2019. С. 524.

<sup>21</sup> Шугрина Е.С. Гарантии и судебная защита местного самоуправления ... С. 63.

Среди разнообразных полномочий Конституционного Суда, закрепленных Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>22</sup> (далее – ФКЗ «О КС РФ»), как показала практика, наибольшей востребованностью для защиты муниципальной власти пользуется нормоконтроль – причем как абстрактный, реализуемый по запросам публичных субъектов, так и конкретный, осуществляемый по жалобам граждан и иных субъектов, а также по запросам судов. Разрешение споров о компетенции и толкование Конституции ввиду достаточно жестких критериев допустимости обращений по данным категориям дел, установленных самим Конституционным Судом, не привело к появлению какого-либо постановления по муниципально-правовой проблематике. К примеру, в определениях от 4 февраля 1997 г. № 14-О<sup>23</sup> и от 11 июня 1999 г. № 104-О<sup>24</sup>, в которых законодательные органы субъектов Федерации просили разъяснить положения ст. 12 и п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции, орган конституционного контроля указал на то, что вопросы, ставящиеся в таких запросах, не должны приводить к созданию новых правовых норм, что ему неподведомственно. В связи с этим особое внимание необходимо уделить именно конкретному контролю и тем субъектам, которые могут обращаться в его рамках. Реформа 2020 г. сгруппировала их в две больших категории: с одной стороны, это субъекты, обращающиеся в защиту собственных прав (граждане, юридические лица, муниципальные образования в лице органов местного самоуправления), а также те, в компетен-

---

<sup>22</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. Закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>23</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Владимирской области о толковании пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации : определение Конст. Суда РФ от 4 февр. 1997 г. № 14-О // СПС «Консультант Плюс».

<sup>24</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Тверской области о толковании положений статьи 12 Конституции Российской Федерации : определение Конст. Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 104-О // Вестн. Конст. Суда РФ. 1999. № 5.

цию которых входит защита прав иных лиц (Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, иные отраслевые уполномоченные, органы, общественные организации и должностные лица в соответствии с федеральным законом).

Как отмечает Н.С. Бондарь, «право на конституционную жалобу является важным элементом конституционного статуса человека и гражданина, других субъектов местного самоуправления»<sup>25</sup>, с чем нельзя не согласиться, и в то же время не отметить конституционно-процессуальную правосубъектность муниципальных образований и органов местного самоуправления – особых субъектов муниципально-правовых отношений. Прежде чем говорить о важных законодательных изменениях 2020 г., необходимо уделить внимание мнениям теоретиков по этому вопросу и обратиться к разъяснениям самого Конституционного Суда в их хронологическом порядке. Определенная группа авторов категорично утверждала, что органы местного самоуправления не обладают правом на обращение в Конституционный Суд, не считая это ограничением прав местного самоуправления, а учетом федеративного устройства России. Большинство же теоретиков предлагали закрепить такое полномочие органов местного самоуправления и муниципальных образований на законодательном уровне. Именно население осуществляет местное самоуправление самостоятельно через императивные формы и формы участия, а также посредством выборных и иных органов, которые в первую очередь, применяя законы и подзаконные акты, сталкиваются с возможными ограничениями и нарушениями прав граждан и интересов муниципального образования. По мнению Н.А. Плахтия, правовая регламентация субъектов местного самоуправления будет содействовать совершенствованию законодательства о местном самоуправлении и повысит

---

<sup>25</sup> Местное самоуправление и конституционное правосудие : конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. М. : Норма, 2008. С. 119 // СПС «Консультант Плюс».

роль судебных гарантий в его развитии<sup>26</sup>. Однако несколько разные подходы прослеживаются у теоретиков относительно вопроса категорий дел в Конституционном Суде. К примеру, В.И. Анишина и И.А. Корзина рассматривают право органов местного самоуправления и выборных должностных лиц обращаться с жалобой в защиту прав населения муниципального образования<sup>27</sup>, расширительно толкуя ст. 96 ФКЗ «О КС РФ». Е.С. Шугрина также допускает обращение в форме жалобы, если помимо основных условий допустимости орган местного самоуправления был лицом, участвующем в судебном деле, а соответствующее полномочие закреплено в уставе муниципалитета<sup>28</sup>. Наиболее широкие права в контексте и абстрактного, и конкретного контроля предлагает закрепить И.В. Новикова, считающая, что органы местного самоуправления должны по вопросам своей компетенции обращаться в Конституционный Суд именно в рамках первой, основной категории дел – с запросом о соответствии Конституции нормативных актов и не вступивших в силу международных договоров, а также с запросом о разрешении споров с органами государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>29</sup>.

Помимо предложений ученых, ряд позиций был сформулирован самим Конституционным Судом по результатам рассмотрения обращений субъектов муниципального права. Причем данные позиции неоднократно менялись. Определением от 19 марта 1997 г. № 20-О<sup>30</sup> высший орган кон-

---

<sup>26</sup> Плахтий Н.А. Обращение муниципальных образований в конституционный суд Российской Федерации / Н.А. Плахтий // Вестник Пензенского государственного университета. 2019. № 4 (18). С. 23.

<sup>27</sup> Анишина В.И., Корзина И.А. Субъекты судебной защиты местного самоуправления при обращении в Конституционный Суд Российской Федерации / В.И. Анишина, И.А. Корзина // Вестник экономики и права. 2011. № 9. С. 22.

<sup>28</sup> Судебная защита местного самоуправления / Шугрина Е.С. М. : Норма, 2010. С. 45.

<sup>29</sup> Новикова И.В. Судебная защита права на местное самоуправление в Российской Федерации : авторефер. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Новикова. Ростов н/Д, 2004. С. 9.

<sup>30</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституци-

ституционного контроля отказался принять к рассмотрению жалобу Омского городского Совета в связи с тем, что он как представительный орган местного самоуправления не наделен законом таким полномочием. При этом данный вывод обоснован судом через понятие «объединения граждан», которыми являются создаваемые ими на добровольной основе по собственной инициативе формирования для защиты своих интересов и достижения общих целей. Органы местного самоуправления не являются формой объединения граждан, а формой осуществления демократической власти, т.е. императивны по своей природе, в отличие от объединений граждан. Однако в Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П<sup>31</sup>, по которому были признаны не соответствующими Конституции ряд норм законодательства Красноярского края и существовавшего в то время в качестве субъекта Федерации Корякского автономного округа об отзыве депутатов и иных выборных должностных лиц местного самоуправления, суд указал, что не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления. Поскольку поводом к рассмотрению стали жалобы граждан, в том числе самостоятельного органа власти – главы сельского поселения, то, по всей видимости, Конституционный Суд допустил, что муниципальные образования как самостоятельные субъекты права – публично-правовые образования, реализующие свою дееспособность через население и органы местного самоуправления, могут об-

---

онном Суде Российской Федерации» : определение Конст. Суда РФ от 19 марта 1997 г. № 20-О // СПС «Консультант Плюс».

<sup>31</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева : постановление Конст. Суда РФ от 2 апр. 2002 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

ращаться с жалобой в порядке конкретного нормоконтроля. В последнее время появилось ряд постановлений по делам, поводом к рассмотрению которых стали жалобы как муниципальных образований непосредственно (например, Постановление от 18 июля 2018 г. № 33-П<sup>32</sup>), так и органов местного самоуправления (например, Постановление от 26 апреля 2016 г. № 13-П<sup>33</sup>), что говорит о востребованности этой формы судебной защиты прав.

Анализ наиболее важных постановлений и определений Конституционного Суда в сфере местного самоуправления позволяет говорить о его существенной роли как судебного органа, как органа нормоконтроля в восстановлении нарушенных прав и законных интересов конкретных граждан, муниципальных образований по их жалобам, а также защите неопределенного круга субъектов муниципального права, в обеспечении конституционности принимаемых законов по запросам публичных субъектов. Защитная функция тесно связана с функцией праворазвивающей, поскольку правовые позиции Конституционного Суда, обладающие прецедентными свойствами, хотя формально и не являются нормами права, но содержат императивные ориентиры законодателю по совершенствованию регулирования того или иного вопроса. В поле зрения высшего органа конституционного нормоконтроля находился ряд актуальных и до сих пор проблемных вопросов организации и функционирования местного самоуправления, среди которых соотношение административно-территориального и муниципально-территориального устройства, виды муниципальных образований, учет

---

<sup>32</sup> По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» : постановление Конст. Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 31. Ст. 5063.

<sup>33</sup> По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» : постановление Конст. Суда РФ от 26 апр. 2016 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 19. Ст. 2774.

мнения населения при изменении их границ; природа местного самоуправления, формирование муниципальных органов не на прямых, а на косвенных выборах, применение пропорциональной избирательной системы, основания отзыва выборных должностных лиц; перераспределение полномочий местного самоуправления в пользу государства, наделение отдельными государственными полномочиями, соотношение понятий «вопросы местного значения» и «полномочия по их решению», правовая определенность формулирования компетенции местного самоуправления; виды муниципальной собственности, недопустимость безвозмездного изъятия муниципального имущества, финансовой самостоятельности местного самоуправления и межбюджетного взаимодействия, защиты бюджетных прав. Не будет преувеличением утверждение о том, что именно Конституционный Суд и сформировал понятие местного самоуправления как формы публично-территориальной самоорганизации населения и неотъемлемой части единого механизма управления делами государства, в рамках которого органы местного самоуправления взаимодействуют с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов для участия в осуществлении на соответствующей территории функций демократического правового и социального государства, о чем упоминается не в одном решении.

Исследование решений Конституционного Суда позволяет сделать вывод о том, что в большинстве случаев им были признаны необоснованными доводы заявителей о несоответствии Основному закону оспариваемых норм, что приводило к отказу в реализации такого способа защиты, как признание акта неконституционным, но в тоже время многие законоположения хотя и признавались соответствующими Конституции, но только в данном судом истолковании. Непосредственно в текст Закона № 131-ФЗ изменения были внесены после принятия Постановления от 29 марта 2011 г.

№ 2-П<sup>34</sup> (ограничительное понимание компетенции в сфере теплоснабжения), от 7 июля 2011 г. № 15-П<sup>35</sup> (совершенствование пропорциональной избирательной системы) и Постановления от 3 июля 2019 г. № 26-П<sup>36</sup> (гражданко-правовая ответственность муниципальных образований по обязательствам местных органов государственной власти РСФСР). В основном противоречащими Конституции признавались законы субъектов Федерации.

Несмотря на значимость принятых правовых позиций, их непосредственное действие и невозможность пересмотра, ряд из них вызывает неоднозначную оценку как среди ученых, так и среди судей, воспользовавшихся правом изложения особого мнения. Наибольшее количество споров вызвали решения, принятые после муниципальной реформы 2014 г., поскольку в них суд ссылался не только на конституционные нормы и ранее высказанные идеи, но и на реально складывающуюся практику взаимоотношения местного самоуправления и государственной власти. Фактически Конституционный Суд обосновал правомерность возможности высокой организационной и функциональной зависимости муниципалитетов от регионов, что входит в определенный диссонанс со сформулированными в конце прошлого

<sup>34</sup> По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» : постановление Конст. Суда РФ от 29 мар. 2011 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15. Ст. 2190.

<sup>35</sup> По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана : постановление Конст. Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

<sup>36</sup> По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма : постановление Конст. Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 27. Ст. 3655.

го века и сохраняющими свое действиями выводами о самостоятельности местного самоуправления как формы публичной власти и недопустимости ограничения участия населения в его осуществлении. В связи с этим представляются не совсем целесообразными внесенные в ноябре 2020 г. в законодательство о конституционном судопроизводстве поправки, запрещающие публиковать особые мнения судей, хотя, как сообщили в Государственной Думе, «это нужно для избежания политизации конституционного процесса»<sup>37</sup>. Безусловно, их запрет приведет к обеднению источников науки муниципального права.

И, наконец, особое значение и повышенный интерес правовые позиции Конституционного Суда приобрели в связи с конституционной реформой 2020 г., отразившейся и на местном самоуправлении. С одной стороны, высшую юридическую силу приобрел сформулированный судом тезис о единстве публичной власти. Но с другой, – огосударствление местного самоуправления путем участия государства в формировании муниципальных органов, возможности установления особого правового режима осуществления публичной власти в столицах субъектов Федерации во многом нивелируют действующие и до сих пор идеи решений конца 1990-ых годов, которые, несмотря на невозможность изменения, фактически были пересмотрены впоследствии, и в отношении которых и ныне нет консенсуса. Дальнейшая защита и развитие местного самоуправления будут осуществляться уже с учетом данных поправок, что, по всей видимости, повлечет признание ряда спорных и пока еще не проверявшихся положений Закона № 131-ФЗ соответствующими Конституции России.

---

<sup>37</sup> Крашенинников объяснил, зачем нужен запрет публикации особых мнений судей КС // URL: <https://www.interfax.ru/russia/732513> (дата обращения: 11 сент. 2023 г.)

## **2. Правовая природа местного самоуправления (анализ Постановления Конституционного Суда РФ от 30 декабря 2000 г. № 15-П<sup>38</sup>)**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 30 декабря 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» (*«Курское дело»*).

✿ **Повод для рассмотрения дела:** запрос Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** п. 2, 3, 5 ст. 21, п. 3, 4 ст. 81, п. 1 ст. 84, ст. 89, 90 Устава Курской области в редакции от 22 марта 1999 г.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** п. 3 и 4 ст. 81 Устава Курской области предусматривают, что население вправе самостоятельно и добровольно через референдум решить вопрос о необходимости организации местного самоуправления на своей территории. Если население самостоятельно и добровольно отказалось от реализации права на организацию местного самоуправления, то на данной территории осуществляется государственная власть Курской области, что фактически означает упразднение местного самоуправления как такового на территории определенного муниципального образования и его замена органами государственной власти. Между тем местное самоуправление является

---

<sup>38</sup> Ввиду многоаспектности и значимости данного решения Конституционного Суда РФ для многих институтов муниципального права в данном разделе приводится его полная характеристика (за исключением позиции заявителя, потому что она не отражена в тексте самого решения), в иных разделах – только правовые позиции в зависимости от объекта проверки.

необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, а граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления. Муниципальные образования и право граждан на осуществление местного самоуправления в их пределах возникают на основании Конституции и законодательства, а не волеизъявления граждан. При этом любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции Российской Федерации.

⊗ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* возможность упразднения местного самоуправления на определенной территории – не соответствует Конституции РФ (ч. 2 ст. 3, ст. 12, ч. 2 ст. 32, ст. 130, 131, 133).

⊗ *Исполнение решения:* 2 октября 2001 г. был принят новый Устав Курской области<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Устав Курск. обл. : закон Курск. обл. от 2 окт. 2001. г. № 67-ЗКО // Курская правда. 2001. № 161.

### **3. Современное понимание сущности муниципальной власти**

**(выдержки из Заключения Конституционного Суда РФ**

**от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9**

**Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений  
Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом**

**Президента Российской Федерации»)**

... Принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует из конституционных положений о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России (преамбула), о Российской Федерации - России как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления (статья 1), о единственном источнике власти – многонациональном народе Российской Федерации, являющемся носителем суверенитета, который распространяется на всю территорию России, и осуществляющим свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1 и 2; статья 4, часть 1), во взаимосвязи с указанием на установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт «н» части 1). Категория «единая система публичной власти» производна, таким образом, от основополагающих понятий «государственность» и «государ-

ство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (статьи 5, 10, 11 и 12). Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно статье 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее статьях 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российской государства (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации), что является конституционно-правовым нонсенсом ...

... Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость 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, как на достаточное основание для участия органов государственной власти в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, а также для участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

(постановления от 24 декабря 2012 года № 32-П и от 1 декабря 2015 года № 30-П).

Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно – выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1) не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантированию самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участию органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории - как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 года № 33-П).

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационно-

го взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации).

В статью 131 (части 1, 1.1 и 3) Конституции Российской Федерации предлагается включить положения о том, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, и федеральным же законом могут устанавливаться особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях. Приведенные положения не могут рассматриваться как несовместимые с требованиями статьи 12 Конституции Российской Федерации, поскольку не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий, притом что главы 1 и 2 Конституции Российской Федерации не определяют конкретных форм и порядка осуществления местного самоуправления, в том числе не исключают особенностей осуществления публичной власти на отдельных территориях.

Не усматривается несоответствия главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 12, и в указании на муниципальные

образования как территориальную основу местного самоуправления, а также в отсылках по вопросам, касающимся организации местного самоуправления, к федеральному закону.

В статью 132 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации предлагаются включить положения, относящие к компетенции органов местного самоуправления обеспечение в соответствии с федеральным законом в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи и предусматривающие возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не только федеральным законом, но и законом субъекта Российской Федерации при условии передачи необходимых материальных и финансовых средств и при подконтрольности государству реализации переданных полномочий. Осуществление охраны общественного порядка исключается из закрепленной этой статьей компетенции органов местного самоуправления, а вместо установления этими органами местных налогов и сборов предусматривается их введение. Эти изменения также не могут расцениваться как не соответствующие главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, не противоречат конституционной природе местного самоуправления и вытекающим из нее принципам его взаимодействия с другими уровнями публичной власти.

Предлагаемое изменение в статью 133 Конституции Российской Федерации, предусматривающее, что местному самоуправлению гарантируется (в отличие от действующей ее редакции, гарантирующей компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти) компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, направлено на уточнение гарантий местного самоуправления и соответствует главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации.

## **Особенная часть**

### **Раздел 1. Территориальные основы местного самоуправления**

#### **1. Соотношение административно-территориального устройства и территориальных основ местного самоуправления**

##### **Решение № 1.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» («Удмуртское дело»).

✿ **Повод для рассмотрения дела:** запросы Президента Российской Федерации, группы депутатов Государственной Думы; жалоба группы граждан, проживающих в городе Ижевск.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** положения Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. № 186-1 «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

✿ **Позиция заявителей:** образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (района, города), а также районов в городах в соответствии с названным нормативным актом противоречит ст. 130 – 133 Конституции РФ, поскольку нарушает право граждан на осуществление местного самоуправления, ограничивает данный вид власти на территориях, предусмотренных ст. 131 Конституции РФ, исключает обязательный учет

мнения населения как гарантию изменения границ территории, где осуществляется местное самоуправление. Субъект Российской Федерации уполномочен создавать только структурные подразделения исполнительных органов региональной государственной власти.

❖ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* субъект РФ вправе самостоятельно в соответствии с установленными Федерацией общими принципами (*которые в то время отсутствовали*<sup>40</sup>) установить систему органов государственной власти, включающую в себя как высшие органы власти, так и территориальные органы, в том числе органы соответствующих административно-территориальных единиц, созданных на основании закона об административно-территориальном устройстве. Территориальное устройство республики находится в ее исключительном ведении, поэтому в тех территориальных образованиях, которые наделены статусом административно-территориальных единиц, могут создаваться местные органы государственной власти (в Удмуртской Республике – районы, города республиканского значения). Однако это не означает автоматического прекращения полномочий органов местного самоуправления административно-территориальных единиц и пересечение их полномочий с компетенцией местных органов государственной власти. Иные территориальные образования (города районного подчинения, районы в городе) являются муниципальными образованиями, а значит, осуществляемая в них власть по своей природе суть местное самоуправление и реализуется через его органы и населением непосредственно. В связи с этим в муниципальных образованиях не могут быть созданы местные органы государственной власти,

---

<sup>40</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был принят лишь в 1999 г.

❖ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* 1) самостоятельное установление субъектом Федерации системы органов государственной власти – соответствует Конституции РФ; 2) образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (районов и городов), наделенных таким статусом законодательством субъекта Федерации – соответствует Конституции РФ; 3) образование представительных и исполнительных органов государственной власти городских поселений (район в городе и город, входящий в район), которые не имеют статуса административно-территориальных единиц – не соответствует Конституции РФ (ч. 1 ст. 66, п. «н» ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 77, ч. 1 ст. 131).

❖ *Исполнение решения:* Указом Президента РФ от 10 марта 1997 г. № 193<sup>41</sup>, а также Постановлением Государственного Совета Удмуртской Республики от 13 марта 1997 г. № 406-1<sup>42</sup> были приняты меры по отмене противоречащих Конституции и решению Конституционного Суда нормативных актов, было констатировано внесение изменений в законодательство субъекта Федерации о системе органов государственной власти.

## Решение № 2.

❖ *Источник:* Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть

<sup>41</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 10. Ст. 1130.

<sup>42</sup> О реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-п и мерах по исполнению указа Президента Российской Федерации от 10 марта 1997 года № 193 : постановление Госуд. Совета Удмурт. Респ. от 13 мар. 1997 г. № 406-1 // Удмуртская правда. 1997. № 42.

избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда<sup>43</sup>.

❖ **Повод для рассмотрения дела:** запрос Тульского областного суда.

❖ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

❖ **Объект нормоконтроля:** п. 1 ст. 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

❖ **Позиция заявителя:** норма обжалуемого акта, закрепившая, что если субъект Федерации не установил в своих законах норм, регулирующих порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, то муниципальными образованиями являются в соответствии с существующим административно-территориальным устройством субъектов Российской Федерации районы, города, районы в городах, имеющих районное деление, поселки, сельские округа (сельсоветы), иные населенные пункты или территории, противоречит п. «н» ч. 1 ст. 72 и ст. 131 Конституции РФ, поскольку ограничивает полномочие субъекта РФ по установлению и изменению порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, а также принципу организации местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных традиций, а также мнения населения.

❖ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской

---

<sup>43</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 45. Ст. 5241.

Федерации и ее субъектов, поэтому правовое регулирование этого вопроса осуществляется как федеральными, так и региональными законами. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрел, что установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований относится, а также закрепление исчерпывающего перечня муниципальных образований относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Территориальные основы местного самоуправления жестко не связаны с административно-территориальным делением, перечень муниципальных образований является открытым, однако федеральный законодатель, приравняв муниципальные образования к административно-территориальным единицам, во-первых, не изменил действующее территориальное деление региона; во-вторых, тем самым установил данное предписание в качестве временного с целью обеспечить избирательное право граждан в органы местного самоуправления и проведение выборов. После принятия соответствующего регионального закона (в Тульской области его не было) система муниципальных образований субъекта Федерации выстраивается в соответствии с ним на основе общих принципов, установленных федеральными Конституцией и законом.

⊗ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:*  
обжалуемая норма соответствует Конституции.

⊗ *Исполнение решения:* не требуется.

## **Решение № 3.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»<sup>44</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** запрос судьи Верховного Суда РФ.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми, ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. № 8-РЗ «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

✿ **Позиция заявителя:** обжалуемые положения, предусматривающие создание на уровне районов, городов республиканского подчинения и районов в городе *местных представительных органов власти*, осуществляющих полномочия органов местного самоуправления, а также местных администраций, входящих в систему органов исполнительных власти Республики Коми и реализующих функции государственного управления в пределах территориальных единиц, нарушают право граждан на осуществление местного самоуправления (ст. 12, ст. 130 – 133 Конституции РФ) и вносят неопределенность в вопрос о назначении муниципальных выборов на этих территориях.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** публичная власть по своей природе может быть не только государственной, но и муниципальной (властью местного самоуправления). Местные

---

<sup>44</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

представительные органы власти следует понимать именно как органы местного самоуправления, поскольку Конституция Республики Коми воспроизводит положения федеральной Конституции о признании и гарантировании местного самоуправления, данные органы не именуются государственными, а наделены полномочиями по решению вопросов местного значения. Однако подотчетность исполнительных органов местного самоуправления представительным может устанавливаться только уставом муниципального образования, а не законом.

❖ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* 1) положения, закрепляющие перечень полномочий представительных органов местного самоуправления, при условии, что данный перечень не является исчерпывающим и предполагает решение этими органами и других вопросов, отнесенных к компетенции местного самоуправления иным законодательством, включая федеральные законы и законы Республики Коми – соответствуют Конституции; 2) установление подотчетности исполнительного органа представительному органу местного самоуправления в законе – не соответствует Конституции (ч. 1 ст. 131).

❖ *Исполнение решения:* Законом Республики Коми от 16 июня 1998 г. № 21-РЗ<sup>45</sup> были внесены изменения и дополнения в республиканскую Конституцию.

---

<sup>45</sup> О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Коми : закон Респ. Коми от 16 июня 1998 г. № 21-РЗ // Республика. 1998. № 130.

## **2. Проблема уровней территориальной организации муниципальной власти<sup>46</sup>**

### **Решение № 1<sup>47</sup>.**

❖ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» («Удмуртское дело»).

❖ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, – с тем, чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, – может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации.

---

<sup>46</sup> При формулировании правовых позиций о территориальных уровнях местного самоуправления Конституционный Суд во многом ориентировался на действующее в период принятия его решений законодательство: в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ конкретный перечень видов муниципальных образований в регионе устанавливался законом субъекта РФ; Закон № 131-ФЗ закрепил унифицированную двухуровневую (районно-поселенческую) систему муниципальных образований, от которой вследствие реформ 2014, 2019 г.г. возможно полностью или частично отказаться в пользу одноуровневой (окружной). Также необходимо иметь в виду, что после поправок 2020 г. в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ исчезло упоминание о городских и сельских поселениях как о гарантированных территориях муниципальной власти.

<sup>47</sup> Полная характеристика решения дана в подразделе «Соотношение административно-территориального устройства и территориальных основ местного самоуправления».

## **Решение № 2<sup>48</sup>.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>49</sup>.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** муниципальные образования независимо от размеров территории и численности населения, а также своей структуры и места в системе территориального устройства пользуются одними и теми же конституционными правами и гарантиями. Между ними нет отношений подчиненности, и, следовательно, органы одних муниципальных образований не вправе применять санкции в отношении органов и должностных лиц других муниципальных образований.

## **Решение № 3.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

✿ **Повод для рассмотрения дела:** запрос судьи Верховного Суда РФ.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции

---

<sup>48</sup> Полная характеристика данного решения дана в подразделе «Конституционно-правовая ответственность органов местного самоуправления».

<sup>49</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 42. Ст. 4902.

Республики Коми, ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. № 8-РЗ «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

✿ **Позиция заявителя:** обжалуемые положения, предусматривающие создание на уровне районов, городов республиканского подчинения и районов в городе местных представительных органов власти, осуществляющих полномочия органов местного самоуправления, а также местных администраций, входящих в систему органов исполнительных власти Республики Коми и реализующих функции государственного управления в пределах территориальных единиц, нарушают право граждан на осуществление местного самоуправления (ст. 12, ст. 130 – 133 Конституции РФ) и вносит неопределенность в вопрос о назначении муниципальных выборов на этих территориях.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** выявлена коллизия между нормами Конституции Республики Коми, закрепляющей в качестве территорий местного самоуправления районы, города республиканского подчинения, районы в городе, и положениями Закона от 29 мая 1997 г. «О муниципальных образованиях в Республике Коми», в соответствии с которым муниципальными образованиями являются поселок, село, деревня, части городов районного и республиканского подчинения в границах жилых комплексов. Закрепляя в качестве муниципальных образований только верхний уровень территориальных единиц и исключая создание представительных органов местного самоуправления на более низком территориальном уровне, Конституция Республики Коми нарушает право граждан на осуществление местного самоуправления в пределах городских и сельских поселениях, являющихся в соответствии с федеральной Конституцией обязательным уровнем муниципальной власти.

**❖ Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:**

положение Конституции Республики Коми об избрании местных представительных органов власти только в районах, городах республиканского подчинения и районах в городе в той части, в какой оно ограничивает право на создание представительных органов местного самоуправления в других муниципальных образованиях – **не соответствует** Конституции РФ (ст. 3, 130, ч. 1 ст. 131, ч. 1 ст. 132).

**❖ Исполнение решения:** Законом Республики Коми от 16 июня 1998

г. № 21-РЗ были внесены изменения и дополнения в республиканскую Конституцию.

**Решение № 4<sup>50</sup>.**

**❖ Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы<sup>51</sup>.

**❖ Правовые позиции Конституционного Суда РФ:**

территориальные уровни местного самоуправления различны по своей природе и, соответственно, не могут не учитываться при выборе организационного способа формирования органов местного самоуправления: поселения представляют собой первичный (базовый) территориальный уровень местного самоуправления и создаются с учетом

---

<sup>50</sup> Подробная характеристика решения дана в разделе «Организационные основы местного самоуправления».

<sup>51</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

естественного расселения людей, а потому являются 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. Муниципальные районы образуют верхний территориальный уровень местного самоуправления, представляя 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. Функционально городской округ схож с муниципальными районами, поскольку реализует полномочия по решению вопросов местного значения и отдельные государственные полномочия. Таким образом, в отличие от поселений муниципальные районы и городские округа сочетают и 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.

### **3. Вопросы преобразования муниципальных образований и изменения их границ**

#### **Решение № 1.**

✿ **Источник:** Определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П по жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан – жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>52</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба гражданина О.Б. Гуртуева, М.Б. Бабаева и других, проживающих на территории Кабардино-Балкарской Республики.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** некоторые положения Законов Кабардино-Балкарской Республики от 27 февраля 2005 г. № 12-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и № 13-РЗ «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике».

✿ **Позиция заявителей:** обжалуемые положения не связывают предусмотренное ими изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, а также преобразование и

---

<sup>52</sup> Вестник Конст. Суда РФ. 2007. № 5.

упразднение муниципальных образований и упразднение их представительных органов с необходимостью получения согласия населения этих муниципальных образований, чем нарушается право граждан на осуществление местного самоуправления, самостоятельность местного самоуправления. Поскольку Кабардино-Балкарская Республика относится к субъектам Российской Федерации с высокой плотностью населения, выделение в ней межселенных территорий (т.е. территорий, находящихся вне границ поселений) неправомерно; включение же сельских населенных пунктов в состав городского округа ведет к потере их населением статуса сельских жителей и, соответственно, – к потере ряда льгот, лишению пастбищных и сенокосных угодий, рекреационных земель, возможности заниматься традиционным промыслом – животноводством, а также к нарушению права муниципальной собственности. Это противоречит ст. 9, 12, 15, 17, 130 – 133 Конституции РФ.

**❖ Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления. Учет мнения населения возможен в различных формах: референдум, различные формы непосредственного и опосредованного (через представительный орган) волеизъявления граждан. Прямое отсутствие в Законе Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», который применяется и при изменении

муниципального устройства, в Законе «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» принципа учета мнения населения при изменении границ территорий муниципальных образований, их образовании и преобразовании не означает его отрицание в силу презумпция действия конституционных и федеральных принципов в региональном законодательстве. Решение вопроса об учете мнения населения при конкретном преобразовании муниципальных образований является фактическим обстоятельством и не входит в компетенцию Конституционного Суда РФ.

Положения Закона Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», согласно которым территорию района образуют находящиеся в его границах населенные пункты и межселенные территории, в системе действующего правового регулирования не могут служить основанием для выделения межселенных территорий, поскольку отсутствуют условия, при наличии которых согласно установленным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» критериям такие территории могут выделяться законом субъекта Российской Федерации.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* жалобы признаны не подлежащими рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации ввиду отсутствия оснований для принятия постановления.

✿ *Исполнение решения:* не требуется.

## **Решение № 2.**

✿ *Источник:* Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Клюшкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой

Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону<sup>53</sup>.

❖ **Повод для рассмотрения дела:** жалобы граждан А.П. Клюшкина, Э.А. Михеева, Т.П. Новиковой и В.А. Шкутника.

❖ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

❖ **Объект нормоконтроля:** п. 2 ст. 6 и ст. 8 Закона Московской области от 17 января 2001 г. № 12/2001-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области», разделы I и V приложения к данному закону.

❖ **Позиция заявителя:** обжалуемые нормы, определяющие полномочия Губернатора Московской области в сфере административно-территориального устройства Московской области, включая принятие решений о статусе территориальных единиц Московской области по инициативе органов местного самоуправления, и порядок образования, объединения, преобразования и упразднения административно-территориальных и территориальных единиц Московской области, допускают под видом изменения административно-территориального устройства Московской области изменение границ муниципальных образований без учета мнения населения соответствующих территорий и нарушают право на местное самоуправление и противоречат ст. 3, 12, 15, 17, 18, ч. 1 и 2 ст. 32, ст. 55, п. «н» ч. 1 ст. 72, ч. 5 ст. 76, ст. 130 и 131 Конституции Российской Федерации.

---

<sup>53</sup> Вестник Конст. Суда РФ. 2007. № 6.

❖ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* вопросы образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований являются существенным элементом их правового статуса, а также имеют принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, решаясь в соответствии с Конституцией и федеральным законодательством при условии обязательного выявления мнения населения. В то же время территориальные основы местного самоуправления и административно-территориальное устройство субъектов Федерации хотя и связаны между собой, но имеют самостоятельное значение и, обладая собственным юридическим содержанием, относятся к различным сферам ведения: первый – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, второй – к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. При этом правовое регулирование административно-территориального устройства, включая вопросы образования, объединения, преобразования, упразднения административно-территориальных и территориальных единиц, не может подменять правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления и не может приводить к изменению границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в порядке реорганизации территориального устройства государственной власти субъекта Российской Федерации, в отношении которого нет конституционной гарантии о необходимости учета мнения населения. Законодательство Московской области устанавливает различный порядок урегулирования вопросов административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления, а также недопустимость изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление,

путем административно-территориальных преобразований, без учета мнения населения, что не свидетельствует о нарушении прав заявителей.

✿ **Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:** в принятии к рассмотрению жалоб граждан как не отвечающих требованиям ФКЗ «О КС РФ» было отказано («определение с позитивным содержанием»).

✿ **Исполнение решения:** не требуется.

### **Решение № 3.**

✿ **Источник:** Определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П по жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области<sup>54</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалобы администрации и Совета депутатов муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области, граждан Н.А. Горшенина, Н.И. Кабанова, Г.Н. Мухина, Е.С. Сергушкина и Н.Д. Чернышенко – жителей указанного муниципального образования.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

---

<sup>54</sup> Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2093.

✿ **Объект нормоконтроля:** Закон Калининградской области от 11 сентября 2007 г. № 157 «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа».

✿ **Позиция заявителей:** обжалуемый нормативный акт Калининградской области нарушает право граждан на осуществление местного самоуправления, самостоятельность местного самоуправления, поскольку не предусматривает получение согласия населения и представительного органа указанного муниципального образования на подобные преобразования, а потому противоречит ст. 2, ч. 3 ст. 3, ч. 1 ст. 7, ст. 12, ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ст. 18, ч. 1 ст. 27, ч. 1, 2 ст. 32, ч. 1, 2 ст. 44, ч. 2, 3 ст. 55, п. «н» ч. 1 ст. 72, ч. 5 ст. 76, ст. 130, 131 и 133 Конституции России.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** конституционное регулирование местного самоуправления, в том числе в его нормативно-доктринальной интерпретации, содержащейся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, предусматривает учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в качестве универсального требования и необходимого условия осуществления муниципально-территориальных преобразований независимо от их характера – сужения либо, напротив, расширения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, а также изменения конкретного состава территорий, выступающих объектом преобразований. Таким образом, законодатель не может действовать произвольно и связан необходимостью обеспечения выявления достоверного мнения населения по соответствующим вопросам и доведения его до сведения органа публичной власти, уполномоченного принимать решение об изменении границ муниципального образования.

Несмотря на то, что переходная норма ч. 3 ст. 84 Закона № 131-ФЗ

непосредственно не предусматривает необходимость учета мнения населения соответствующих муниципальных образований при принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации решения об упразднении муниципальных образований и соответствующих органов местного самоуправления, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты, региональный законодатель не может игнорировать данную конституционную гарантию. Поскольку обжалуемый закон ни по своему буквальному смыслу, ни по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, не предполагает учет мнения населения при упразднении, преобразовании или изменении территориальной принадлежности существенной части территорий населенных пунктов или поселений, он утрачивает силу и не подлежит применению.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* объект нормоконтроля не соответствует Конституции РФ; жалоба была признана не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации («определение с позитивным содержанием»).

✿ *Исполнение решения:* Законом Калининградской области от 30 июня 2008 г. № 267<sup>55</sup> обжалуемый нормативный акт был отменен.

#### **Решение № 4.**

✿ *Источник:* Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П по жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

---

<sup>55</sup> О признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области : закон Калининград. обл. от 30 июня 2008 г. № 267 // Калининградская правда. 2008. № 118.

самоуправления в Российской Федерации»<sup>56</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба гражданина А.В. Севащева.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ч. 4 ст. 12 Закона № 131-ФЗ.

✿ **Позиция заявителя:** обжалуемая норма, в соответствии с которой изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного органами соответствующих муниципальных районов и поселений, предполагает возможность отчуждения части территории муниципального образования по решению его представительного органа фактически без учета мнения населения и вопреки интересам местного сообщества, что противоречит ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** территории, на которых осуществляется местное самоуправление, образуют пространственные пределы муниципальной власти как публичной власти народа в Российской Федерации и одновременно – территориальную сферу реализации права на осуществление местного самоуправления, а следовательно, учет мнения населения муниципального образования, предусмотренный ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации, составляет необходимое условие для изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Поскольку Конституция РФ непосредственно не определяет формы выявления и учета мнения

---

<sup>56</sup> Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2092.

населения при изменении территорий муниципальных образований, федеральный законодатель обладает достаточной свободой усмотрения в выборе конкретного механизма волеизъявления местного сообщества по поводу своей территориальной организации, однако территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, требуют непосредственного волеизъявления населения соответствующей территории.

Обжалуемая норма ч. 4 ст. 12 Закона № 131-ФЗ распространяется только на случаи изменения границ муниципальных образований, которые не связаны с преобразованием или упразднением этих муниципальных образований, и не предполагает передачу существенной, имеющей важное жизненное значение части поселения или населенного пункта, означающей фактическое изменение статуса этих территорий. Представительный орган, являющийся формой представительной муниципальной демократии, в силу дискреции законодателя может наделяться полномочием по выражению мнения населения, однако и в данном случае жители муниципалитета в целях обеспечения гласности при подготовке и принятии решения о муниципально-территориальных изменениях и эффективного контроля местного сообщества за их осуществлением должны иметь возможность донести свое мнение депутатам представительного органа в порядке, который должен быть детализирован в законодательстве субъекта Федерации и уставе муниципального образования.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* жалоба была признана не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации («определение с позитивным содержанием»).

✿ *Исполнение решения:* не требуется.

## **Раздел 2. Организационные основы местного самоуправления**

### **1. Формирование представительного органа местного самоуправления**

#### **Решение № 1.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова<sup>57</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба гражданина Н.М. Савостьянова.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** п. 1 ч. 4 и ч. 5 ст. 35 Закона № 131-ФЗ.

✿ **Позиция заявителя:** обжалуемые нормы, позволяющие формировать представительный орган муниципального района, в состав которого входят поселения, каждое из которых в свою очередь имеет представительный орган, не путем муниципальных выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, а в ином порядке (путем делегирования глав и депутатов поселения), лишают возможности избирать и быть избранным в данный представительный орган и участвовать в осуществлении местного самоуправления, тем самым противоречат ст. 2, ч. 2 и 4 ст. 3, ч. 1 и 2 ст. 17, ст. 18, ч. 1, 2 ст. 19, ст. 45 – 47, ст. 55, 130 и ч. 1 ст. 131 Конституции России, а также расходятся с

---

<sup>57</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3239.

международными обязательствами Российской Федерации, принятymi ею при ратификации Европейской хартии местного самоуправления.

❖ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* федеральный законодатель самостоятельно устанавливает организационно-правовой механизм признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для достойной жизни и свободного развития человека, а закрепляя общие принципы организации местного самоуправления как уровня публичного власти, встроенного в реализацию этих целей, определяет на основе согласования общегосударственных и местных интересов оптимальные в конкретных исторических условиях способы формирования органов местного самоуправления. Законодательное регулирование в этой сфере общественных отношений должно быть по возможности гибким и гарантировать местным сообществам реальную возможность на основании закона и в установленных им пределах самостоятельно определять конкретные требования, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления на соответствующей территории.

Законодатель при регулировании вопросов территориальной организации местного самоуправления исходит из его осуществления на поселенческом (базовом первичном) и районном (верхнем, или построенном по территориальному принципу) уровнях. Городские и сельские поселения, являющиеся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами и непосредственно решающие вопросы местного значения, входят в состав муниципального района, реализующего вопросы местного значения межпоселенческого характера и отдельные государственные полномочия, в связи с чем запрещается подчиненность данных уровней муниципальной власти друг другу, но не исключается их взаимодействие при формировании представительного

органа муниципального района. Конституция РФ и Европейская хартия местного самоуправления не исключают возможность формирования данного органа власти путем вхождения в его состав представителей поселенческих муниципальных образований, избранных населением на муниципальных выборах, если решение об этом принимается с учетом мнения населения. Такой орган сохраняет свою связь с населением, а местное сообщество обладает свободой усмотрения в вопросе закрепления в уставе муниципального района того или иного способа его избрания.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* обжалуемая норма – соответствует Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают возможность формирования представительного органа муниципального района путем вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, только в случае, если решение о переходе к такому способу формирования представительного органа муниципального района принимается представительными органами соответствующих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной территории, выявленного в порядке, устанавливаемом в уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

✿ *Исполнение решения:* не требуется.

## **Решение № 2.**

✿ *Источник:* Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской

области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана («Хомутинское дело»).

❖ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана, а также Уполномоченного по правам человека в РФ.

❖ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

❖ **Объект нормоконтроля:** ч. 3 ст. 23 Закона № 131-ФЗ; ч. 2, 3 ст. 9 Закона Челябинской области от 29 июня 2006 г. № 36-ЗО «О муниципальных выборах в Челябинской области».

❖ **Позиция заявителей:** проведение выборов в представительный орган сельского поселения на основе пропорциональной избирательной системы не позволило гражданам, не состоящим в политических партиях и не поддерживающим выдвинутые ими списки кандидатов в депутаты, непосредственно реализовать свое право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в выдвижении кандидатур, в том числе своих собственных, и голосовать за них, что ограничивает права и свободы, предусмотренные ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 32, ст. 130 и 131 Конституции РФ.

❖ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** в соответствии с нормами законодатель в зависимости от объективных факторов уполномочен закреплять различные механизмы реализации права осуществлять местное самоуправление, поэтому сама по себе пропорциональная избирательная система не может расцениваться как отступление от ключевых принципов избирательного права. Выбор наиболее оптимальной избирательной системы на выборах представительного органа местного самоуправления зависит от вида

муниципального образования и численного состава представительного органа: в городских и сельских поселениях, где основу обязательной компетенции составляют только вопросы местного значения, более оптимальна мажоритарная система, при которой возможно обеспечить прямые связи депутата и избирателя, личное участие граждан в местных делах, а применение пропорциональной системы при небольшом количестве депутатских мандатов может привести к отступлению от принципа равенства при их распределении (разное число голосов – одинаковое количество мест); в городских округах и муниципальных районах, реализующих отдельные государственные полномочия, возможно использование пропорциональной системы (наряду с мажоритарной), при которой политические партии, отражающие общегосударственные интересы, вправе выдвигать своих представителей в составе списка кандидатов при наличии гарантии принципа пропорциональности.

⊗ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* 1) возможность применения пропорциональной системы в целом на муниципальных выборах – соответствует Конституции РФ при наличии в законодательстве субъектов РФ условий применения того или иного вида избирательной системы в зависимости от численности населения, состава представительного органа и т.п.; 2) возможность применения пропорциональной избирательной системы в сельских поселениях с малочисленным населением и малым числом депутатов как создающей риск искажения волеизъявления избирателей – не соответствует Конституции РФ (ст. 3, ч. 1 ст. 19, ч. 1 и 2 ст. 32, ст. 130, ч. 1 ст. 131, ст. 132).

⊗ *Исполнение решения:* Федеральным законом от 16 октября 2012 г. № 173-ФЗ<sup>58</sup> были внесены изменения и дополнения в ст. 23 Закона № 131-

---

<sup>58</sup> О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного само-

ФЗ в части возможности учета законами субъектов РФ условий применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств (ч. 3.1); установлены условия применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах (ч. 3.2, 3.3):

- а) для поселений – численность населения более **3000** человек;
- б) для округов и муниципальных районов – число депутатов представительного органа от **15**;
- в) при применении пропорциональной избирательной системы в составе смешанной таким образом должно замещаться не менее **10** депутатских мандатов.

### **Решение № 3.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 26 июня 2014 г. № 19-П по делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» в связи с жалобой граждан А.В. Ерина и П.В. Лебедева<sup>59</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба граждан А.В. Ерина и П.В. Лебедева.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся

---

управления в Российской Федерации» : федер. закон от 16 окт. 2012 г. № 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 47. Ст. 5786.

<sup>59</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 27. Ст. 3849.

неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ч. 18 ст. 35 Закона № 131-ФЗ, п. 4 ст. 10 и п. 2 ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. 3 ст. 7 Закона Ивановской области от 26 ноября 2009 г. № 130-ОЗ «О муниципальных выборах».

✿ **Позиция заявителей:** обжалуемые нормы нарушают конституционные права, закрепленные ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 и 2 ст. 32, ч. 1 и 2 ст. 46, ч. 2 и 3 ст. 55 и ст. 133 Конституции РФ, поскольку эти законоположения, не допуская – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – возможность отмены решений избирательной комиссии о назначении досрочных выборов депутатов представительного органа муниципального образования в связи с досрочным прекращением его полномочий посредством самороспуска и об определении результатов состоявшихся выборов в случае, если решение о самороспуске признано судом незаконным, не позволяют исполнить такое судебное постановление (притом что оно вступило в законную силу) и тем самым делают иллюзорным право на судебную защиту как депутатов, срок полномочий которых не истек, так и осуществляющих местное самоуправление граждан, которые сформировали представительный орган муниципального образования и наделили его полномочиями на определенный срок. Таким образом, речь идет о коллизии между двумя правоприменительными актами – решением избирательной комиссии о назначении досрочных выборов и решением суда о незаконности самороспуска представительного органа.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** судебные гарантии местного самоуправления в полной мере распространяются на его

выборных должностных лиц. Срок полномочий представительного органа муниципальной власти не может быть произвольно сокращен: досрочное прекращение полномочий может выступать или мерой публично-правовой ответственности или следствием добровольного усмотрения самого органа. Решение о самороспуске представительного органа местного самоуправления как особой формы муниципального народовластия должно быть объектом судебного контроля, а назначение досрочных выборов представляет собой баланс между интересами избранных ранее депутатов представительного органа муниципального образования, чьи полномочия были прекращены досрочно вследствие самороспуска, и публичными интересами муниципального образования, связанными с необходимостью формирования без необоснованных промедлений представительного органа нового созыва в целях непрерывности осуществления муниципальной власти.

Судебный контроль выступает гарантией от возможных злоупотреблений, связанных с использованием института самороспуска вопреки конституционным целям и принципам развития местного самоуправления, а право на обращение в суд депутатов, чьи права непосредственно затронуты самороспуском представительного органа муниципального образования, является проявлением конституционного права на судебную защиту. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования путем самороспуска установленный действующим федеральным законодательством срок проведения досрочных выборов не может применяться в целях блокирования возможности использования процедур судебной проверки законности решения представительного органа муниципального образования о самороспуске, т.е. законодатель должен специально урегулировать этот вопрос таким образом, чтобы обеспечить

максимально возможное сокращение сроков судебного обжалования решения о самороспуске и незамедлительное рассмотрение судом соответствующего гражданского дела. Суды и правоприменительные органы также должны исходить из того, чтобы не возникло ситуации одновременной легитимности прежнего и нового состава представительного органа («двоевластия»)

❖ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* обжалуемые нормы соответствуют Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу предполагают, что рассмотрение судебного дела о самороспуске должно быть завершено до наступления назначенней с учетом установленных законом кратчайших сроков даты проведения досрочных выборов в данный представительный орган нового созыва.

❖ *Исполнение решения:* согласно ч. 2 ст. 219 Кодекса административного судопроизводства РФ<sup>60</sup>, принятого 8 марта 2015 г., административное исковое заявление об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске может быть подано в суд в течение 10 дней со дня его принятия; в течение аналогичного срока дело должно быть рассмотрено (ч. 2 ст. 226).

#### **Решение № 4.**

❖ *Источник:* Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных

---

<sup>60</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 мар. 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** запрос группы депутатов Государственной Думы.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ, ч. 1.1. ст. 3 Закона Иркутской области от 30 мая 2014 г. № 54-ОЗ «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области».

✿ **Позиция заявителей:** обжалуемые положения не соответствуют ч. 3 ст. 3, ст. 12, ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 130, ч. 1 ст. 131, ст. 133 Конституции РФ, поскольку они предоставляют субъектам Российской Федерации 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, возможность произвольного подхода к выбору варианта структуры органов местного самоуправления как единственного 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. В этом же противоречие с Постановлением Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П.

*⊗ Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* 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, связанной с численностью населения, площадью муниципального образования, географическим положением, расселением жителей, соотношением городского и сельского населения, исторически сложившейся структурой народного хозяйства и т.д. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П не может рассматриваться как предполагающее признание единственного порядка перехода к формированию представительного органа муниципального района посредством вхождения в него депутатов от поселений по уставу муниципалитета в качестве единственно допустимого и вообще не может распространяться на случаи, когда для муниципального района такой способ формирования установлен как безальтернативный по закону субъекта Федерации. С учетом высокой концентрации публичных задач в пределах муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением и иных объективных критериев региональный законодатель не лишен возможности предусмотреть безальтернативный способ формирования их представительных органов местного самоуправления; при этом входить в состав таких органов могут только главы и депутаты поселений, избранные населением на прямых выборах. Для городских и сельских поселений единственным способом

формирования их представительных органов местного самоуправления могут быть только прямые и свободные выборы.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* обжалуемые нормы соответствуют Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу предполагают возможность воспроизведения законами субъектов Российской Федерации как альтернативных вариантов, так и единственно возможного варианта установленных данными законоположениями порядка формирования представительных органов только муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, при том, что в их состав не могут входить не избранные напрямую населением главы поселений.

✿ *Исполнение решения:* не требуется.

## **2. Вопросы замещения должности главы муниципального образования**

### **Решение № 1.**

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

✿ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* 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.

Законодатель субъекта Федерации вправе установить безальтернативный вариант замещения должности главы только городских округов, муниципальных районов, внутригородских районов а также отдельных городских поселений, которые по степени концентрации публичных задач и функций схожи с городскими округами, при условии закрепления соответствующих критериев применения к ним такого единственного способа.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* обжалуемые нормы соответствуют Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу не предполагают воспроизведения в законе субъекта Федерации безальтернативного варианта замещения должности главы сельских поселений, а также городских поселений, которые не сопоставимы с городскими округами по объему возложенных на них публичных задач и функций.

## **Решение № 2.**

✿ *Источник:* Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2021 г. № 50-П по делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А.А. Афиногенова, В.А. Вольского и других<sup>61</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба граждан А.А. Афиногенова, В.А. Вольского, Е.С. Карпенкова, С.А. Трошина, С.Л. Чистяковой и Д.В. Эртмана.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ч. 3 ст. 40, п. 6 ч. 1 ст. 44 Закона № 131-ФЗ, п. 2 ст. 27 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

✿ **Позиция заявителей:** обжалуемые положения не соответствуют ст. 6, 19, ч. 2 ст. 32, 130 Конституции РФ, поскольку позволяют включать в устав муниципального образования положение о том, что избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава осуществляется не простым большинством голосов от установленной численности депутатов, а квалифицированным большинством голосов депутатов, тем самым препятствуя осуществлению выраженного на муниципальных выборах волеизъявления большинства избирателей и принципа сменяемости власти (конкретное судебное дело заявителей было связано с оспариванием ими в порядке административного судопроизводства норм Устава одного из муниципальных образований г. Санкт-Петербург).

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** решение представительного органа муниципального образования об избрании из своего состава главы муниципального образования является

---

<sup>61</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 49 (Ч. II). Ст. 8396.

самостоятельным способом осуществления местного самоуправления, а указанное избрание главы муниципального образования и законодательное закрепление его статуса как выборного должностного лица местного самоуправления, подконтрольного и подотчетного населению и представительному органу муниципального образования, означает, что такой глава непосредственно включен в систему публично-властных отношений, основой которых является воля граждан в лице корпуса избирателей. Избрание главы муниципального образования, как правило, проводиться на первом заседании вновь избранного представительного органа муниципального образования, составляю одну из первоочередных его задач.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не устанавливает норму голосования для принятия представительным органом муниципального образования решения об избрании из своего состава главы муниципального образования. При этом он не устанавливает и запрета на введение уставами муниципальных образований такой нормы, отличающейся от простого большинства голосов. Приемлемость установления требования о квалифицированном большинстве голосов от общего числа депутатов представительного органа для избрания из его состава главы муниципального образования вполне обоснована функциональным предназначением местного самоуправления и необходимостью консолидации различных групп депутатов для выдвижения и поддержки кандидата, что позволяет гарантировать соблюдение интересов разных групп депутатов и, соответственно, избирателей. В связи с этим не исключается в системе действующего правового регулирования установление для этих целей квалифицированного большинства голосов депутатов.

❖ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* 1) п. 6 ч. 1 ст. 44 Закона № 131-ФЗ соответствует Конституции РФ в той части, в какой на его основании в уставах муниципальных образований может устанавливаться норма голосования для избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов; 2) п. 6 ч. 1 ст. 44 Закона № 131-ФЗ не соответствует Конституции РФ (ч. 2 ст. 3, ст. 12, ч. 1 и 2 ст. 32) в той мере, в какой он, не исключая наличия в уставе муниципального образования положения об избрании главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования квалифицированным большинством голосов, не сопровождается в системе действующего правового регулирования правилами, позволяющими определить лицо, осуществляющее полномочия главы муниципального образования на основании волеизъявления действующего состава представительного органа муниципального образования, при невозможности избрать главу муниципального образования на основе такой нормы голосования в разумный срок, и (или) положениями, предусматривающими правотворческие полномочия представительных органов муниципальных образований по разрешению такой ситуации.

❖ *Исполнение решения:* по состоянию на октябрь 2023 г. изменения в п. 6 ч. 1 ст. 44 Закона № 131-ФЗ не внесены. Между тем проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предлагает закрепить следующую норму: если кандидат на должность главы муниципального образования не набрал число голосов, необходимое для принятия решения представительным органом муниципального образования об избрании главы муниципального образования из своего

состава, полномочия главы муниципального образования до дня избрания главы муниципального образования в установленном порядке и вступления его в должность в торжественной обстановке в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования, временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или депутат представительного органа муниципального образования, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования (ч. 6 ст. 19). В части принятия мер по исполнению проанализированного Постановления Конституционного Суда РФ законопроект высоко оценен Секретариатом высшего органа конституционного контроля<sup>62</sup>.

### **3. Конституционно-правовая ответственность органов местного самоуправления**

#### **Решение № 1.**

✿ ***Источник:*** Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

✿ ***Повод для рассмотрения дела:*** запрос Народного Хурала Республики Бурятия.

✿ ***Основание для рассмотрения дела:*** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений

---

<sup>62</sup> См. : Информационно-аналитический отчет об исполнении решений конституционного суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства, в 2022 году (подготовлен Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 § 67 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации) // URL : <https://ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Report%202022.pdf> (дата обращ. : 8 окт. 2023 г.).

закона.

✿ *Объект нормоконтроля:* п. 3 ст. 49 Закона № 154-ФЗ.

✿ *Позиция заявителя:* установленная обжалуемыми положениями возможность досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления вследствие установленных судом нарушений законодательства и муниципальных актов нарушает самостоятельность органов местного самоуправления, в том числе в решении вопросов ответственности и досрочного прекращения полномочий их выборных должностных лиц, позволяет органам государственной власти субъектов Российской Федерации вмешиваться в функционирование местного самоуправления и потому противоречит Конституции Российской Федерации, ее ст. 3, 12, 130, в соответствии с которыми органы местного самоуправления как особая разновидность осуществления власти народом не входят в систему органов государственной власти и предназначены для самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

✿ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* из конституционного положения о том, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, следует, что деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам. Российская Федерация как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, с целью реализации

названных конституционных положений и прав граждан от злоупотреблений со стороны органов местного самоуправления и их должностных лиц. При этом досрочное прекращение полномочий должно сопровождаться назначением выборов и быть соразмерным допущенным нарушениям.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* оспариваемая норма соответствует Конституции РФ.

✿ *Исполнение решения:* не требуется.

## **Решение № 2.**

✿ *Источник:* Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>63</sup>.

✿ *Повод для рассмотрения дела:* запросы Совета Федерации и Законодательного Собрания Республики Карелия.

✿ *Основание для рассмотрения дела:* обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ *Объект нормоконтроля:* п.п. «а» п. 3 ст. 13 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и др.<sup>64</sup>

✿ *Позиция заявителей:* указанная норма, предусматривающая, что

<sup>63</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 3002.

<sup>64</sup> Анализируется решение Конституционного Суда РФ в отношении только данной нормы, поскольку она имеет отношение к процедурной форме применения мер конституционно-правовой ответственности и актуальна до сих пор.

на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления и о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления, противоречит ч. 2 и 3 ст. 3, ст. 12, ч. 2 и 3 ст. 55, ст. 130 Конституции РФ, поскольку установление в федеральном законе запрета выносить на местный референдум указанные вопросы является вмешательством в компетенцию субъектов Российской Федерации, вторжением в самостоятельность местного самоуправления, ограничивает право граждан на непосредственное осуществление власти через референдум и право на местное самоуправление.

❖ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* народовластие, будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, а также через признанное и гарантированное государством местное самоуправление, в частности путем местного референдума и выборов. Народ при этом не только конституирует органы местного самоуправления и легитимирует их полномочия, но и контролирует в предусмотренных законом формах их деятельность.

Определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума относится к ведению субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, что не означает, что пределы усмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не могут быть ограничены федеральным законодателем, исходя из интересов обеспечения прав граждан в сфере местного самоуправления и общих принципов его организации в Российской Федерации. Запрет выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов

местного самоуправления обусловлен тем, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их: вынесение на референдум вопроса о досрочном прекращении полномочий органов и должностных лиц фактически приводит к пересмотру итогов свободных выборов и, как следствие, к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти. При этом не исключается контроль населения за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц в установленных законом формах, включая отзыв населением депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления, если возможность такого отзыва предусмотрена уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:*  
оспариваемая норма соответствует Конституции РФ.

✿ *Исполнение решения:* не требуется.

### **Решение № 3.**

✿ *Источник:* Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева.

✿ *Повод для рассмотрения дела:* жалоба гражданина А.Г. Злобина и

жалоба мэра поселка городского типа Палана Корякского автономного округа Ю.А. Хнаева.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** отдельные нормативные положения Закона Красноярского края от 26 сентября 1996 г. № 11-322 «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа от 12 января 2000 г. № 114-ОЗ «О порядке отзыва Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе».

✿ **Позиция заявителей:** обжалуемые положения, не устанавливающие конкретные основания утраты доверия как основания отзыва, не предусматривающие обязательность уведомления выборного должностного лица о предстоящем собрании инициативной группы и истребования объяснений у отзываемого лица, не предусматривающие сбор подписей достаточного числа избирателей в поддержку голосования, не содержащие указания на необходимость подтверждения выдвигаемых оснований отзыва фактическими обстоятельствами и не предусматривающие обязательность уведомления этого лица о времени и месте заседания представительного органа местного самоуправления, противоречат ч. 2 и 3 ст. 3, ч. 1, 2, 3 ст. 19, ч. 1 ст. 21, ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 130, ст. 133 Конституции РФ, поскольку допускают произвольное использование отзыва и не содержат гарантий от злоупотреблений им, в частности по политическим мотивам; тем самым один институт непосредственной демократии (отзыв выборного должностного лица) противопоставляется

другому (выборам), нарушаются конституционное право граждан на участие в осуществлении власти через органы местного самоуправления и конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, умаляется достоинство личности.

*❖ Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* местное самоуправление – как публичная (муниципальная) власть – осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления, включая предусмотренный законодательством отзыв выборного должностного лица местного самоуправления. Самостоятельность муниципальных образований предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта Российской Федерации, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании. Причем такие законы должны исключать вмешательство государственных органов, а также избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в процесс отзыва, поскольку иное было бы нарушением конституционных принципов местного самоуправления.

Конституционное право на судебную защиту местного самоуправления предполагает возможность обжаловать любые юридически значимые решения и действия (или бездействие), связанные с основаниями и процедурой отзыва выборного должностного лица местного самоуправления. Обжалуемые положения, допускающие расширительную интерпретацию оснований для отзыва, не исключают, что к таковым могут относиться не конкретные действия (бездействия), а общая негативная оценка деятельности должностного лица без ее обоснования подлежащими проверке фактами, что нарушает право на судебную защиту и принцип

самостоятельности местного самоуправления. При этом только при наличии соответственно конкретизированных оснований и при предоставлении отзываемому лицу возможности давать пояснения по их поводу на всех этапах процедуры отзыва может быть гарантирована защита прав отзываемого лица и стабильность осуществления местного самоуправления в целом.

Процентные показатели, определяющие минимальное число голосов избирателей, необходимое для осуществления отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, должны гарантировать от необоснованного противопоставления голосования по отзыву волеизъявлению избирателей на состоявшихся муниципальных выборах. Законодатель субъекта РФ обязан исходить из того, что за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявлению избирателей и обеспечивалась охрана его результатов.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* 1) соответствуют Конституции РФ те положения, что предполагают в качестве гарантии права на возражение против отзыва обязательное уведомление лица, в отношении которого осуществляется процедура отзыва; 2) не соответствуют Конституции РФ (ч. 2 и 3 ст. 3, ст. 12, ч. 1 и 2 ст. 46, ст. 130 и 133) положения об основаниях отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, поскольку они допускают применение отзыва вне связи с конкретными решениями или действиями (бездействием), которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке; 3) не соответствует Конституции РФ (ч. 2 ст. 19, ст. 130) положение, касающееся установления числа подлежащих сбору подписей, как неопределенное по своему содержанию; 4) не соответствуют Конституции

РФ (ч. 2 и 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ст. 130) положения, допускающие, что отзыв выборного должностного лица местного самоуправления может быть осуществлен меньшим числом голосов, чем то, которым это лицо было избрано.

❖ **Исполнение решения:** Законом Красноярского края от 31 октября 2002 г. № 4-582<sup>65</sup> и Законом Корякского автономного округа от 2 февраля 2006 г. № 143-ОЗ<sup>66</sup> внесены соответствующие изменения в региональное законодательство. Нормы ч. 2 ст. 24 Закона № 131-ФЗ предусматривают, что основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке; депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отзыванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

#### **Решение № 4.**

❖ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с

---

<sup>65</sup> О внесении изменений и дополнений в Закон Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» : закон Кранснояр. края от 31 окт. 2002 г. № 4-582 // Красноярский рабочий. 2002. № 194.

<sup>66</sup> О внесении изменений в Закон Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» : закон Коряк. автоном. округа от 2 февр. 2006 г. № 143-ОЗ // Народовластие. 2006. № 26-27.

жалобой гражданина А.В. Дубкова<sup>67</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба гражданина А.В. Дубкова.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ч. 3 и 10 ст. 40 Закона № 131-ФЗ, п. 3 ст. 83 Трудового Кодекса РФ.

✿ **Позиция заявителя:** обжалуемые положения противоречат ч. 2 и 3 ст. 3, ст. 12, ч. 3 ст. 32, ч. 3 ст. 37, ч. 2 ст. 46, ст. 130 Конституции РФ, поскольку эти законоположения в силу своей неопределенности позволяют автоматически – без учета иных предписаний названного Федерального закона, а также предписаний, содержащихся в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», – прекращать полномочия главы муниципального образования, восстановленного в должности в связи с отменой в судебном порядке решения об удалении его в отставку как незаконного, в случае проведения досрочных выборов главы муниципального образования и вступления в должность избранного на этих выборах иного лица, а также предполагают возможность принятия вновь избранным главой муниципального образования решения об увольнении лица, восстановленного в должности главы муниципального образования в судебном порядке.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** право на судебную защиту в полной мере распространяется на выборных должностных лиц местного самоуправления, которые должны иметь доступ к правосудию в целях обеспечения беспрепятственной в течение всего срока полномочий реализации возложенных на них публичных функций. В то же

---

<sup>67</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27. Ст. 3647.

время федеральный законодатель вправе установить адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, включая досрочное прекращение их полномочий, с целью поддержания конституционного режима законности при осуществлении местного самоуправления и защиты прав граждан.

Удаление в отставку как мера ответственности перед представительным органом, а в конечном счете – перед населением, и как основание досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования не является отступлением от Конституции РФ, поскольку в действующем правовом регулировании предполагает, в частности, возможность судебной проверки по заявлению удаленного в отставку главы муниципального образования законности соответствующего решения представительного органа муниципального образования, а также проведение досрочных выборов главы муниципального образования в установленные федеральным законом сроки, притом что удаленный в отставку глава муниципального образования вправе баллотироваться на этих выборах в качестве кандидата. Законодатель при регулировании всей системы общественных отношений, складывающихся после удаления главы муниципального образования в отставку, должен учитывать необходимость обеспечения своевременной и эффективной судебной защиты, включая реальную возможность принудительной реализации принимаемых судебных решений.

Наличие в действующем законодательном регулировании порядка и последствий удаления главы муниципального образования в отставку лишь общих (без специальной конкретизации) правил, относящихся к судебной защите прав удаленного в отставку лица, с одной стороны, и к порядку назначения досрочных выборов главы муниципального образования – с

другой, может порождать на практике рассогласованное применение этих институтов и приводить к коллизии реализуемых в их рамках конституционных прав. На законодателе лежит обязанность не допускать возникновения ситуаций, при которых результаты состоявшихся выборов на должность главы муниципального образования ставились бы под сомнение и могли бы быть пересмотрены путем признания выборов недействительными по одному только формальному основанию – вынесению судом решения о незаконности удаления в отставку ранее избранного главы муниципального образования. В свою очередь, допущение возможности вынесения судебного решения, которое не может быть исполнено, не согласуется с конституционными требованиями, предъявляемыми в демократическом правовом государстве к осуществлению правосудия.

⊗ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* 1) положения ч. 3 и 10 ст. 40 Закона № 131-ФЗ соответствуют Конституции РФ в той мере, в какой эти законоположения предполагают в случае принятия представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования в отставку обеспечение гарантий судебной защиты прав удаленного в отставку лица, а также проведение в установленные федеральным законом сроки досрочных выборов главы муниципального образования, на которых удаленный в отставку глава муниципального образования вправе баллотироваться в качестве кандидата; 2) положения ч. 3 и 10 ст. 40 Закона № 131-ФЗ не соответствуют Конституции РФ (ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 и 2 ст. 32, ч. 1 и 2 ст. 46, ч. 3 ст. 55, ст. 133) в той мере, в какой эти законоположения – при отсутствии в системе действующего правового регулирования специальных правовых механизмов согласованного взаимодействия института судебной защиты прав лица, удаленного в отставку с должности главы

муниципального образования, и института досрочных выборов главы муниципального образования – допускают в правоприменительной практике проведение таких досрочных выборов до разрешения судом вопроса о законности удаления главы муниципального образования в отставку и тем самым не гарантируют возможность реального восстановления его прав в случае признания судом соответствующего решения представительного органа местного самоуправления незаконным.

✿ *Исполнение решения:* в силу ч. 2 ст. 219 Кодекса административного судопроизводства РФ административное исковое заявление об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования может быть подано в суд в течение 10 дней со дня принятия; в течение аналогичного срока дело должно быть рассмотрено (ч. 2 ст. 226).

### **Решение № 5.**

✿ *Источник:* Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О по запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>68</sup>.

✿ *Повод для рассмотрения дела:* запрос губернатора Забайкальского края.

✿ *Основание для рассмотрения дела:* обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ *Объект нормоконтроля:* ч. 1 и 2 ст. 74 Закона № 131-ФЗ.

---

<sup>68</sup> Вестник Конст. Суда РФ. 2018. № 4.

✿ **Позиция заявителя:** оспариваемые положения противоречат ст. 2, ч. 2 ст. 6, ст. 12, ч. 1 и 2 ст. 15, ст. 18, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 и 2 ст. 46, п. «о» ст. 71, п. «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, потому что содержат неопределенность в отношении конкретной формы правового акта об отрешении главы муниципального образования от должности (нормативный или ненормативный правовой акт), не позволяют однозначно определить, охватывает ли использованная в нем категория «действие главы муниципального образования» также его бездействие, допускается ли на основании этого законоположения привлечение главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию и руководящего ею на принципах единонаучалия, к ответственности в связи с неисполнением местной администрацией вступившего в силу судебного решения о возложении на местную администрацию обязанностей по различным предметам ведения органа местного самоуправления; являются неопределенными в той мере, в какой использованная в них категория «последнее решение суда» допускает различные варианты толкования.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** хотя оспоренные законоположения увязывают наступление ответственности главы муниципального образования, главы местной администрации с их действиями, влекущими определенные неблагоприятные последствия для публичных и частных интересов, это само по себе не может пониматься таким образом, что прямо не упомянутое в норме бездействие должностного лица, порождающее те же (аналогичные) негативные последствия, выведено за рамки и не подлежит пресечению посредством конкретной меры государственно-правового принуждения.

При этом оговорка о последнем судебном решении, с момента вступления в силу которого начинает исчисляться срок для издания правового акта об отрешении, направлена на обеспечение учета

возможностей инстанционного судебного контроля применительно к решению суда, которым соответствующие нарушения были установлены. По этой причине предполагается необходимость отсчета указанного срока от момента вступления в силу решения суда апелляционной инстанции, если решение суда первой инстанции было обжаловано.

✿ **Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:** признать запрос губернатора Забайкальского края не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку разрешение поставленного заявителем вопроса не требует вынесения итогового решения в виде постановления.

✿ **Исполнение решения:** не требуется.

#### **4. Муниципальное правотворчество**

##### **Решение № 1.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2021 г. № 23-П по делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова<sup>69</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба гражданина Ю.Г. Ефремова.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** п. 6 ч. 1 ст. 44, ч. 1 и 3 ст. 47 Закона № 131-ФЗ.

✿ **Позиция заявителя:** обжалуемые положения, закрепляющие, что

<sup>69</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 23. Ст. 4175.

уставом муниципального образования должны определяться виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов, что порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления, устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом, противоречат ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, так как позволяют органам местного самоуправления не публиковать официально для всеобщего сведения муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина.

⊗ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* требование официального опубликования нормативных правовых актов компетентным органом публичной власти обусловлено общепризнанным принципом правовой определенности, лежащим в основе отношений государства и индивида, и означает всеобщее оповещение о том, что данный акт принят и подлежит действию в изложенном аутентичном содержании. Этому положению корреспондирует полномочие муниципального образования по учреждению печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации.

Понятие «обнародование» и понятие «официальное опубликование» по своему содержанию не тождественны, что, однако, позволяет органам местного самоуправления и судам расценивать обнародование муниципального нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и

обязанности человека и гражданина, способом, отличным от официального опубликования в периодическом печатном издании, в качестве достаточно-го условия для вступления этого акта в силу. Вывод о том, что обнародование оспариваемого муниципального нормативного правового акта путем его размещения на стенде в читальном зале районной библиотеки и на официальном сайте местной администрации достаточно для признания его вступившим в силу, несостоятелен, поскольку Конституция РФ не допускает того, чтобы закон или иной нормативный правовой акт, затрагивающий права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступил бы в силу после обнародования отличным от официального опубликования способом. В то же время муниципалитеты вправе в интересах граждан наряду с порядком официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов предусмотреть дополнительные способы их обнародования.

Конституционный Суд РФ рекомендует федеральному законодателю в кратчайшие сроки урегулировать вопросы использования для официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, возможностей современного информационного пространства, в том числе упростить механизм признания за официальными сайтами органов публичной власти статуса официального сетевого издания для целей официального опубликования муниципальных правовых актов, поскольку в силу финансовых и иных объективных причин не все муниципальные образования могут учредить печатные средства массовой информации.

**❖ Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:** обжалуемые нормы соответствуют Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они, обязывая муниципальные образования в своих уставах определить порядок официального опубликования (обнародования) муни-

ципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, не предполагают вступления таких актов в силу без их официального опубликования и при этом наделяют муниципальные образования полномочием самостоятельно предусмотреть в интересах граждан наряду с порядком официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов дополнительные способы их обнародования.

⊗ *Исполнение решения:* Федеральным законом от 2 ноября 2023 г. № 517-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>70</sup> ст. 47 данного закона «Вступление в силу и обнародование муниципальных правовых актов» изложена в новой редакции, в соответствии с которой официальным опубликованием муниципального правового акта, в том числе соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании, или первое размещение его полного текста в сетевом издании (ч. 5 ст. 47). В этом случае в муниципальном образовании обеспечивается создание одного или нескольких пунктов подключения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в местах, доступных для их использования неограниченным кругом лиц (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах) без использования ими дополнительных технических средств (ч. 6 ст. 47).

---

<sup>70</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 2 нояб. 2023 г. № 517-ФЗ // Офиц. интернет-портал прав. информ. 2023. 2 нояб.

## **Решение № 2.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2022 г. № 48-П по делу о проверке конституционности абзаца первого части 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой граждан Ю.А. Плахтеевой, А.Ю. Савушкиной и А.Ю. Яковлевой<sup>71</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба граждан Ю.А. Плахтеевой, А.Ю. Савушкиной и А.Ю. Яковлевой.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ч. 1 ст. 48 Закона № 131-ФЗ.

✿ **Позиция заявителя:** обжалуемая норма не соответствует ст. 10, 19, 46, ч. 3 ст. 55, ст. 130 и 132 Конституции РФ, поскольку позволяет органам местного самоуправления в рамках неопределенного периода отменять в административном порядке ранее изданный ими муниципальный правовой акт, на основе которого произведена государственная регистрация права собственности на недвижимое имущество, а также поскольку данная мера может применяться в отношении лиц, ставших собственниками объекта недвижимости после такой регистрации и являющихся добросовестными участниками гражданского оборота.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя России и возлагая на него обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, Конституция Российской Федерации вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность не абсолютна, но должна быть очерчена пределами,

---

<sup>71</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 47. Ст. 8304.

устанавливаемыми Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством, а решения и действия органов местного самоуправления, если ими затрагиваются имущественные права граждан, должны соотноситься с конституционными предписаниями об охране права частной собственности законом и о недопустимости лишения имущества иначе как по решению суда.

Регулируя порядок отмены муниципальных правовых актов и приостановления их действия, законодатель основывается на необходимости контроля за соблюдением законодательства, направлено на регламентацию деятельности и реализацию гарантий самостоятельности органов местного самоуправления и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан; оно не исключает возможности судебного контроля принимаемых органами местного самоуправления решений, а сами решения об отмене или приостановлении действия ранее изданных актов не могут носить произвольный характер, должны быть законными и обоснованными. Между тем самостоятельная отмена местной администрацией принятого ею ранее муниципального правового акта, разрешающего ввод объекта в эксплуатацию, после регистрации права собственности на объект в Едином государственном реестре недвижимости может привести к правовым последствиям, неблагоприятным для реализации собственниками объекта их прав и законных интересов, в том числе к предъявлению требований о признании незаконной возведенной постройки, а также к невозможности ее законной эксплуатации. Соответственно, обжалуемая норма не может рассматриваться как предполагающая возможность самостоятельной отмены органами местного самоуправления разрешения на ввод объекта в эксплуатацию после государственной регистрации права собственности на него, поскольку иное допускало бы искажение должного баланса интересов

сторон, действующих в условиях установленного публичным регулированием контроля за соблюдением норм и правил в градостроительной сфере.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* обжалуемая норма соответствует Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает возможности самостоятельной отмены органами местного самоуправления разрешения на ввод объекта индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию после регистрации права собственности на этот объект в Едином государственном реестре недвижимости.

✿ *Исполнение решения:* не требуется.

## **Раздел 3. Компетенция местного самоуправления**

### **1. Вопросы местного значения: общие положения**

#### **Решение № 1.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 30 декабря 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» («Курское дело»).

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** согласно п. 3 и 5 ст. 21 Устава (Основного Закона) Курской области органы местного самоуправления вправе в соответствии с решением представительного органа местного самоуправления или непосредственно населению на основании договора передавать часть своих полномочий органам государственной власти Курской области, а форма и порядок передачи полномочий органами местного самоуправления органам государственной власти Курской области определяются законодательством Курской области. Между тем из конституционных предписаний о том, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Задача органов государственной власти –создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Недопустимость же ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составля-

ет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления, именно поэтому в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения. Возможность передачи органам государственной власти Курской области полномочий по решению вопросов местного значения в любом объеме может не только ограничить право граждан на осуществление местного самоуправления, но и поставить под угрозу само его существование на части территории Курской области, что не исключает взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти Курской области для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования.

**⊗ Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:** обжалуемые нормы не соответствуют Конституции РФ (ч. 1 ст. 132 и ст. 133), поскольку они допускают передачу органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Важно отметить, что вопреки данной правовой позиции Конституционного Суда РФ в 2014 г. ст. 17 Закона № 131-ФЗ была дополнена ч. 1.2, которая упразднила субъекты РФ осуществлять перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации посредством регионального закона (исключения – принятие устава муниципального образования, установление официальных символов муниципального образования, учреждение печатного СМИ для официального опубликования муниципальных правовых актов, осуществление внешнеэкономических связей, исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления).

## **2. Соотношение вопросов местного значения и полномочий по их решению**

### **Решение № 1.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита».

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба муниципального образования – городского округа «Город Чита».

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** п. 4 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ.

✿ **Позиция заявителя:** обжалуемая норма, в соответствии с которой к вопросам местного значения городского округа отнесена организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, не соответствует ст. 7, 10, 12, ч. 1 ст. 72, ст. 132 и 133 Конституции РФ, поскольку допускает – по смыслу, придаваемому ему в практике арбитражных судов, – возложение на органы местного самоуправления без предоставления соответствующей компенсации бремени расходов по обязательствам, которые возникают в результате решений, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их полномочий (финансовых обязательств по компенсации теплоснабжающей организации расходов, связанных с установлением тарифа на производимую ею тепловую энергию для населения на уровне ниже экономически обоснованного), ограничивает самостоятельность местного самоуправления в вопросах местного значения,

нарушает имущественные права муниципальных образований.

❖ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования, что обуславливает возложение на органы местного самоуправления вытекающих из природы местного самоуправления обязанностей по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти.

Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий, учет природы местного самоуправления, принципа равенства всех перед законом и требование формальной определенности предполагают ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Обжалуемая норма имеет характер общей нормы и устанавливает соответствующее направление деятельности данных муниципальных образований (вопрос местного значения), но не объем полномочий, которыми они обладают для его решения.

Действующее законодательство относит установление подлежащих применению тарифов на тепловую энергию, поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям, в рамках предельных уровней тарифов, установленных федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов в сфере теплоснабжения, к полномочиям органов гос-

ударственной власти субъектов РФ. Поскольку возникновение разницы между утвержденным тарифом для потребителей и экономически обоснованным тарифом, отражающим реальные затраты теплоснабжающей организации на производство тепловой энергии (межтарифной разницы) – следствие реализации данного полномочия, то ее финансирование должно осуществляться из бюджета субъекта РФ, а не местных бюджетов: иное нарушило бы принципы самостоятельности местного самоуправления и самостоятельности бюджетов.

❖ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* обжалуемая норма не соответствует Конституции РФ (ст. 12, ч. 1 ст. 130, ст. 132 и 133) в той мере, в какой она служит основанием для возложения на городские округа финансовых обязательств по возмещению теплоснабжающим организациям дополнительных расходов, обусловленных установлением уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации тарифа на их услуги для населения на уровне ниже экономически обоснованного, при отсутствии принятого в установленном федеральным законом порядке закона субъекта Российской Федерации, наделяющего органы местного самоуправления соответствующими полномочиями с предоставлением необходимых для их реализации, включая компенсацию межтарифной разницы, финансовых и материальных средств.

❖ *Исполнение решения:* Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 91-ФЗ<sup>73</sup> норма п. 4 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ была дополнена положениями о том, что организация предоставления соответствующих услуг городскими округами осуществляется в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

---

<sup>73</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. Закон от 25 июня 2012 г. № 91-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 26. Ст. 3444.

## **Решение № 2.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П по делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ»<sup>74</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба администрации муниципального образования «Североуральский городской округ».

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** п. 24 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ.

✿ **Позиция заявителя:** обжалуемая норма, относящая к вопросам местного значения городского округа организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, не соответствует ст. 12, ч. 3 ст. 36, ч. 1 ст. 130, ст. 132 и 133 Конституции РФ, поскольку в силу своей неопределенности допускает возложение на органы местного самоуправления городского округа обязанности производить ликвидацию несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на расположенных на его территории земельных участках любых форм собственности, включая лесные участки в составе земель лесного фонда, которые находятся в федеральной собственности, притом что органы местного самоуправления не несут бремя содержания этой собственности и не наделены полномочиями по осуществлению охраны и защиты лесов.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** надлежащее исполнение органами местного самоуправления обусловленных его конституционной природой обязанностей по решению вопросов обеспечения жиз-

---

<sup>74</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 42. Ст. 5858.

недеятельности населения конкретного муниципального образования является, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти. Вместе с тем Конституция Российской Федерации не предопределяет исчерпывающий перечень вопросов местного значения, нормативное наполнение которых обусловлено как объективными обстоятельствами развития местного самоуправления, так и необходимостью наиболее эффективной реализации на местном уровне задач, которые ставит перед собой государство: компетенция местного самоуправления подлежит установлению на основании Конституции Российской Федерации в законе.

Законодатель обязан ясно, четко и непротиворечиво определять компетенцию муниципальных образований. Поскольку обеспечение благоприятной для проживания населения городского округа среды согласуется с основной целью местного самоуправления – удовлетворением основных жизненных потребностей населения муниципальных образований, отнесение организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов к вопросам местного значения городских округов само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные гарантии местного самоуправления как особой формы осуществления публичной власти на местах и несовместимое с его конституционным предназначением. Однако вопрос местного значения – это лишь направление деятельности городских округов в виде нормы общего характера, а конкретные способы, методы, средства решения данного вопроса местного значения, должны раскрываться на основе отраслевого законодательства, в том числе об охране окружающей среды, отходах производства и потребления, бюджетного и иного.

Принятие мер, направленных на ликвидацию загрязнения бытовыми и промышленными отходами лесных участков, расположенных на территории городского округа, но не находящихся в его собственности, органами местного самоуправления данного городского округа не предусмотрено и относится к компетенции уполномоченных исполнительных органов государственной власти. Практика правоприменения, которая возлагает на городские округа обязанность за счет собственного бюджета обеспечить ликвидацию несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на земельных участках любой формы собственности, расположенных на его территории, включая находящиеся в федеральной собственности лесные участки в составе земель лесного фонда, нарушает конституционный принцип разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти без учета вытекающих из пользования лесными участками публично-правовых обязанностей субъектов соответствующих правоотношений по обеспечению охраны лесов и их защиты от негативного воздействия.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* обжалуемая норма соответствует Конституции РФ, поскольку содержащееся в нем положение – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагает возложение на органы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

✿ *Исполнение решения:* не требуется.

## **Решение № 3.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 13-П по делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район».

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба администрации муниципального образования «Нерюнгринский район».

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** п. 18 ч. 1 ст. 14, п. 14 ч. 1 ст. 15 Закона № 131-ФЗ.

✿ **Позиция заявителя:** обжалуемые нормы, закрепляя в качестве вопроса местного значения городского поселения организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а в качестве вопроса местного значения муниципального района – организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, противоречат ст. 12, ч. 3 ст. 36, ч. 1 ст. 130, 132 и 133 Конституции РФ, поскольку по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой эти законоположения выступают нормативно-правовым основанием для возложения на органы местного самоуправления муниципального района обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на расположенных на территории муниципального района земельных участках, которые входят в состав земель лесного фонда и являются федеральной собственностью, – без наделения органов местного самоуправления муниципальных районов со-

ответствующими государственными полномочиями и предоставления субвенций для финансового покрытия расходов на связанные с этим мероприятия.

❖ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* компетенция муниципальных образований, как неоднократно говорил высший орган конституционного контроля, должна быть определена ясным, четким и не противоречивым образом, в том числе с точки зрения используемой законодателем юридической терминологии, а соответствующее правовое регулирование должно разграничить вопросы местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросы государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Как было отмечено в схожем Постановлении от 13 октября 2015 г. № 26-П, содержание компетенции муниципальных образований в сфере охраны окружающей среды и отходов потребления и производства не может автоматически трактоваться как предопределяющее всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности, – оно предполагает возложение на органы местного самоуправления осуществления именно организационных мер, включая оказание регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организационно-властного воздействия, направленного на создание необходимых условий для эффективной очистки территории муниципального образования от бытовых и промышленных отходов. Подлежат учету высказанные правовые позиции и при решении вопросов, связанных с ликвидацией несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на относящихся к землям лесного фонда лесных участках, расположенных на территории муниципального района:

полномочия его органов местного самоуправления ограничиваются только лесными участками, находящимися в муниципальной собственности. Участники соответствующих правоотношений, включая субъекты, не являвшиеся участниками конституционного судопроизводства, обязаны учитывать в правоприменительной практике, в том числе судебной, ранее сформулированные Конституционным Судом РФ подходы относительно правовых последствий принятия решения, в котором проверяемая норма закона, не признанная не соответствующей Конституции, подвергается конституционно-правовому истолкованию.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* обжалуемые нормы соответствуют Конституции РФ, поскольку содержащиеся в них положения – по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования – не предполагали и не предполагают возложения на органы местного самоуправления муниципальных районов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов, если органы местного самоуправления таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

✿ *Исполнение решения:* не требуется.

#### **Решение № 4.**

✿ *Источник:* Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П по делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Феде-

рального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16 – 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Кодинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области<sup>75</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба муниципального образования «Городское поселение город Кодинск Кежемского муниципального района Красноярского края» в лице администрации города и жалоба администрации Новосибирского района Новосибирской области.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ст. 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 18 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Закона № 131-ФЗ, ст. 10 и 51 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», п. 1 ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 2 ст. 9 и п.1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16 – 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2016 г. № 1156.

✿ **Позиция заявителей:** обжалуемые нормы не соответствуют ст. 12, ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 130, ст. 132 и 133 Конституции РФ, поскольку в силу своей неопределенности, в том числе в части категории «предоставление»

---

<sup>75</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 23 (Ч. II). Ст. 4273.

применительно к расположенным на территории муниципальных образований земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена, позволяют произвольно определять круг обязанностей органов местного самоуправления в отношении таких участков и, в нарушение конституционных принципов равенства и единства публичной власти, возлагать исключительно на муниципальные образования ответственность за их содержание в надлежащем состоянии – включая обязанность по ликвидации несанкционированных свалок, возникающих на таких участках, – без предоставления необходимых для осуществления данной функции материально-финансовых средств.

❖ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* законодатель, обладающий достаточно широкой свободой усмотрения, призван при наполнении вопросов местного значения конкретным содержанием учитывать как объективные обстоятельства развития местного самоуправления, включая социально-культурные, финансово-экономические, организационные и иные институциональные факторы публично-территориальной самоорганизации населения, так и цель наиболее эффективной реализации на местном уровне задач, которые ставит перед собой государство в области социального, экономического, экологического, культурного и иного развития. Установление федеральным законодателем перечня вопросов местного значения муниципальных образований предполагает, как правило, закрепление лишь предметной сферы их ведения, что обуславливает необходимость – при определении конкретных полномочий органов местного самоуправления, в частности в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, а также объема финансовых обязательств муниципальных образований, обеспечивающих реализацию этих полномочий, – учитывать компетенцию органов публичной власти иных территориальных уровней в спе-

циальном отраслевом законодательстве, регулирующем соответствующие отношения.

В правоприменительной практике именно муниципальные образования рассматриваются как субъекты, непосредственно ответственные за содержание (в том числе за недопущение размещения отходов) не только земель и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, но и расположенных в границах этих муниципальных образований земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, а также земельных участков, находящихся в государственной собственности и не закрепленных за конкретным пользователем. Это является следствием игнорирования ранее высказанных правовых позиций Конституционного Суда РФ, которые не могут быть расценены как ограниченные только вопросами несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на лесных участках в составе земель лесного фонда: в силу своего универсального характера они имеют безусловное юридическое значение и в иных случаях неправомерного размещения отходов не установленными лицами на объектах, расположенных на территории муниципального образования.

*❖ Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* обжалуемые нормы не соответствуют Конституции РФ (ст. 2, 42, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 130, ч. 1 и 3 ст. 132, ст. 133) в той мере, в какой они, применяемые совокупно или обособленно, являются правовым основанием для возложения на орган местного самоуправления муниципального образования обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов или для взыскания с муниципального образования расходов, понесенных региональным оператором в связи с ликвидацией таких мест в случае, когда уполномоченный орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию само-

стоятельно или не заключил соответствующий договор с региональным оператором, если такие места расположены в границах муниципального образования:

- а) на земельных участках, находящихся в государственной собственности, поскольку не обеспечено финансирование (либо – если доказано, что твердые коммунальные отходы размещены преимущественно населением муниципального образования, – справедливое гарантированное софинансирование) Российской Федерации или субъектом Российской Федерации исполнения органами местного самоуправления указанной обязанности;
- б) на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, при этом отсутствуют как прямое указание в федеральном законодательстве на полномочия органов местного самоуправления по ликвидации таких мест на указанных землях и земельных участках, сопровождаемое одновременным закреплением форм участия Российской Федерации или субъектов Российской Федерации в финансовом обеспечении осуществления этих полномочий, так и закон субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями с передачей им финансовых ресурсов;
- в) притом что не установлено, что возникновение или продолжение функционирования конкретного места размещения отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования.

✿ **Исполнение решения:** федеральный законодатель обязан определить принадлежность, распределение и источники финансового обеспечения полномочий по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных на расположенных в границах муниципальных образований землях или земельных участках, госу-

дарственная собственность на которые не разграничена, а также на земельных участках, находящихся в государственной собственности. До внесения соответствующих изменений в правовое регулирование органы местного самоуправления имеют право на компенсацию расходов в этой сфере, которое должно осуществляться следующим образом:

- а) из федерального бюджета – если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований земельных участках, находящихся в федеральной собственности;
- б) из бюджета субъекта Российской Федерации – если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований земельных участках, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации;
- в) из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации (в равных долях) - если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

### **3. Отдельные государственного полномочия**

#### **Решение № 1.**

❖ ***Источник:*** Постановление Конституционного Суда РФ от 30 декабря 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» («Курское дело»).

❖ ***Правовые позиции Конституционного Суда РФ:*** согласно п. 2 ст. 21 Устава (Основного Закона) Курской области органы государственной власти района вправе в соответствии с Конституцией Российской Федерации

ции, федеральными законами, законодательством Курской области делегировать отдельные свои полномочия органам местного самоуправления. Однако органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, из чего следует, в частности, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем – федеральным или законодателем субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Оспариваемая норма предполагает, что соответствующие полномочия передаются органам местного самоуправления не законом, т.е. не в порядке осуществления субъектом Российской Федерации законодательных полномочий, а решением органов государственной власти района – районного Совета народных депутатов (который по своей природе и месту в системе публичной власти не может выступать в качестве законодательного органа) или районной администрации.

❖ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:*  
объект контроля не соответствует Конституции РФ (ч. 2 ст. 132).

## **Раздел 4. Экономическая основа местного самоуправления**

### **1. Муниципальная собственность и имущественные обязательства**

#### **Решение № 1.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 г. № 14-П по делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации»<sup>76</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** запросы Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и администрации Ульяновской области.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации».

✿ **Позиция заявителей:** обжалуемая норма, в соответствии с которой редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям передаются в хозяйственное ведение помещения, которыми они владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, противоречит ч. 2 ст. 8, ст. 12, 35, 55, 130 и 132 Конституции РФ, поскольку она, допуская возможность распоряжения имуществом, находящимся в частной, государственной или муниципальной собственности, без согласия собственника, нарушает конституционные положения о признании и равной защите всех форм собственности, о самостоятельности местного самоуправления, в том числе в вопросах владения, пользования и распоряжения

---

<sup>76</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 49. Ст. 4861.

муниципальной собственностью.

❖ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* исследуемый закон содержит материальные гарантии свободы слова, свободы массовой информации, права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, а его нормы призваны способствовать созданию и деятельности свободных и независимых средств массовой информации в период становления в России гражданского общества и демократического правового государства; обжалуемая норма изначально направлена на достижение такой конституционно значимой цели, как свобода слова и свобода массовой информации. Вместе с тем она непосредственно затрагивает и закрепленное в Конституции Российской Федерации право собственности, что обязывало законодателя при урегулировании соответствующих отношений найти справедливый баланс между этими конституционно защищаемыми ценностями на основе критериев, установленных Конституцией Российской Федерации.

Конституция РФ закрепляет общепризнанные принципы неприкосновенности и свободы собственности, а также свободы договора и равенства всех собственников как участников гражданского оборота, из которых проистекает свобода владения, пользования и распоряжения имуществом, включая возможность отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом. Обжалуемая норма допускает возможность передачи имущества без согласия собственника – субъекта Российской Федерации или муниципального образования в хозяйственное ведение перечисленным в этой норме организациям и предприятиям, поэтому она, по существу, означает ограничение права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в частности, права на ее признание и защиту наравне с иными формами собственности, хотя по

смыслу конституционных предписаний право собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может быть ограничено лишь федеральным законом и лишь тогда, если это необходимо для защиты указанных конституционных ценностей, и если такое ограничение является соразмерным, т.е. его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится. Передача помещений, находящихся в федеральной собственности, поскольку такая передача осуществляется Российской Федерацией как собственником данного имущества и поскольку она производится на основании федерального закона, не противоречит Конституции РФ.

❖ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* 1) обжалуемая норма соответствует Конституции РФ, поскольку она служит основанием для передачи в хозяйственное ведение находящихся в федеральной собственности помещений редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям, которые владеют либо пользуются этими помещениями в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности; 2) обжалуемая норма не соответствует Конституции РФ (ст. 8, ч. 2 и 3 ст. 35, ч. 3 ст. 55, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132, ст. 133) в той мере, в какой она допускает передачу в хозяйственное ведение находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или являющихся муниципальной собственностью помещений редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям, которые владеют либо пользуются этими помещениями в процессе своей производственно - хозяйственной деятельности, без согласия собственников, если такая передача осуществляется без надлежащего возмещения.

❖ *Исполнение решения:* будучи временной по своему характеру, обжалуемая норма утратила силу с 1 января 2002 г.

## **Решение № 2.**

✿ **Источник:** Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О по запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>77</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** запрос Правительства Самарской области.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ст. 1, ч. 6 и 8 ст. 2 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст. 50 Закона № 131-ФЗ.

✿ **Позиция заявителей:** оспариваемые нормы противоречат ч. 2 ст. 8, п. «д» ст. 71, ст. 72, 73, 130 и ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, ограничивая право субъектов Российской Федерации и право муниципальных образований иметь в собственности любое имущество, не изъятое из гражданского оборота и не ограниченное в обороте, в частности в целях пополнения местных бюджетов, и ставя, по существу, частную форму собственности в доминирующее положение по отношению к иным ее формам, ограничивают тем самым гарантированные Конституцией Российской Федерации права собственников (субъектов Российской Федерации и му-

---

<sup>77</sup> Вестник Конст. Суда РФ. 2007. № 2.

ниципальных образований) по владению, пользованию и распоряжению имуществом, нарушают основы конституционного строя Российской Федерации, такие как свобода экономической деятельности и равная защита всех форм собственности.

❖ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* при осуществлении нормативного регулирования в области разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации федеральный законодатель – исходя из предназначения государственной собственности как экономической основы для осуществления функций государства и реализации полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации – правомочен устанавливать особенности правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере частного права, с тем чтобы на конкретном этапе развития государства достичь поставленных целей и выполнения задач общегосударственного масштаба. Соответствующее имущество, будучи государственной собственностью, должно использоваться органами государственной власти субъектов Российской Федерации не иначе как для осуществления ими своих полномочий в конституционно установленных целях.

Перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, федеральный законодатель не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий, а потому оспариваемая норма не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов муниципального имущества, не допускающая наличия в муниципальной собственности иного имущества, имеющего такое же целевое предназначение, что и имущество, названное в данной статье, и как нару-

шающая конституционные правомочия муниципальных образований и гарантии муниципальной собственности.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* признать запрос Правительства Самарской области не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение итогового решения в виде постановления.

✿ *Исполнение решения:* не требуется.

### **Решение № 3.**

✿ *Источник:* Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П по делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска<sup>78</sup>.

✿ *Повод для рассмотрения дела:* жалоба администрации города Благовещенска.

✿ *Основание для рассмотрения дела:* обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ *Объект нормоконтроля:* ч. 8 ст. 4, ч. 2, 3, 4 ст. 9 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении

---

<sup>78</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 264.

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

❖ **Позиция заявителя:** оспариваемые нормы, допуская возможность передачи муниципального имущества в частную собственность без согласия собственника, влекут несоразмерные ограничения права собственности, нарушают имущественные права муниципального образования, ставят его в неравное положение с другими собственниками, ограничивают самостоятельность в решении вопросов местного значения и тем самым противоречат ч. 2 ст. 8, ст. 12, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132 и ст. 133 Конституции Российской Федерации.

❖ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** право частной собственности, свобода собственности и договора, добросовестная конкуренция и предотвращение монополизации являются конституционной основой правовой рыночной экономики, адекватной принципу юридического равенства. В условиях перехода к многообразию форм собственности целям становления и развития такой экономики, стимулированию экономической самостоятельности граждан, свободы экономической деятельности служит институт приватизации объектов публичной собственности, т.е. передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц.

Правовое регулирование отношений собственности должно исходить из надлежащего баланса между такими конституционно защищенными ценностями, как права населения муниципальных образований и права лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, что, в свою очередь, допускает установление в рамках законодательной дисcretionии отдельных ограничений соответствующих прав, в том числе права собственности. Самые ограничения должны быть адекватны и соответствовать требованиям справедливости; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями

следует использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные ими меры.

Хотя муниципальные образования в силу своей природы и статуса как участники гражданского оборота не занимаются предпринимательской деятельностью, решение вопросов местного значения в ряде случаев предполагает предоставление муниципального имущества хозяйствующим субъектам не муниципальной формы собственности (с сохранением права муниципальной собственности) для оказания тех или иных услуг, связанных с жизнеобеспечением населения. Создание для субъектов малого и среднего предпринимательства льготного правового режима отвечает правовым целям и ценностям, находящимся под защитой Конституции Российской Федерации. Вместе с тем гарантии прав местного самоуправления не допускают такого порядка предоставления указанным субъектам преференций, при котором местное самоуправление лишалось бы объектов публичной собственности, необходимых для выполнения муниципальных функций и полномочий.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* оспариваемые нормы соответствуют Конституции РФ, поскольку эти положения в их конституционно-правовом смысле в системе действующего правового регулирования не предполагают возможности принудительного отчуждения из муниципальной собственности объектов, хотя и предоставленных в аренду субъектам малого и среднего предпринимательства, но необходимых муниципальным образованиям для решения вопросов местного значения и соответствующих требованиям законодательства о составе объектов муниципальной собственности.

✿ *Исполнение решения:* не требуется.

## **Решение № 4.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл<sup>79</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ч. 2 ст. 4 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

✿ **Позиция заявителей:** оспариваемая норма, закрепляющая, что собственники жилищного фонда или уполномоченные ими органы, а также предприятия, за которыми закреплен жилищный фонд на праве хозяйственного ведения, и учреждения, в оперативное управление которых передан жилищный фонд, с согласия собственников вправе принимать решения о приватизации служебных жилых помещений и находящегося в сельской местности жилищного фонда стационарных учреждений социальной защиты населения, в нарушение конституционных принципов равенства и верховенства закона, а также конституционного запрета на ограничение прав местного самоуправления по самостоятельному управлению муниципальной собственностью – не позволяет органу местного самоуправления как представителю муниципального образования – собственника муниципаль-

---

<sup>79</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 15. Ст. 1811.

ного жилищного фонда при отсутствии специального нормативного правового акта субъекта Российской Федерации принимать решения о приватизации принадлежащих ему служебных жилых помещений в форме муниципального нормативного правового акта и тем самым не соответствует ч. 2 ст. 8, ч. 1 ст. 19, ч. 1 и 2 ст. 35, ст. 133 Конституции Российской Федерации.

❖ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* в муниципальной собственности, как особой разновидности публичной собственности, должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач. Соответственно, муниципальный жилищный фонд как часть муниципального имущества предназначен, в конечном счете, для использования в целях решения задач, связанных с вопросами местного значения, к числу которых относятся организация функционирования муниципальных учреждений, обеспечивающих условия для реализации конституционных прав граждан, в том числе в области образования, охраны здоровья и благоприятной среды обитания, доступа к информации, культуре, физкультуре и спорту и других прав.

Служебные жилые помещения выполняют специфическую социальную функцию, заключающуюся в обеспечении права на жилье востребованных в тех или иных местностях специалистов, категории которых определяются органом местного самоуправления. При этом общее правило, в силу которого служебные жилые помещения не подлежат отчуждению, передаче в аренду и внаем, применительно к муниципальному жилищному фонду соответствует конституционной природе местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению и ориентированной на выполнение в пределах предоставленных ей полномочий задач, стоящих перед Российской Федерацией как социальным государством, в котором создание условий для достойной жизни человека может обеспечиваться различными средствами. Вместе с тем не является безусловным и не

подлежащим ограничению и право собственника принять решение о приватизации жилых помещений муниципального жилищного фонда, прежде всего служебных жилых помещений, – не только право частной собственности, но и право собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может быть ограничено федеральным законом, если такое ограничение является соразмерным конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится.

Учитывая необходимость соблюдения интересов населения муниципального образования, нуждающегося в получении услуг специалистов, занятых в социально значимых сферах деятельности, а также граждан, заинтересованных в приватизации служебных жилых помещений, и собственников (владельцев) соответствующего жилищного фонда, пределы установления условий и порядка приватизации специализированных жилых помещений муниципального жилищного фонда должны соответствовать цели местного самоуправления, которая, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, состоит в удовлетворении основных жизненных потребностей населения муниципальных образований как субъекта права на самостоятельное осуществление местного самоуправления.

**❖ Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:** оспариваемые нормы соответствуют Конституции РФ, поскольку данное нормативное положение не предполагает издание субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих право собственника муниципального жилищного фонда принимать решения о приватизации входящих в него служебных жилых помещений, в том числе устанавливающих основания и условия ее осуществления, и не препятствует собственнику муниципального жилищного фонда при реализации данного права по основаниям, на условиях и в порядке, установленных федеральным законодательством, издавать нормативные правовые акты, ка-

сающиеся принятия решений о приватизации отдельных служебных жилых помещений, при том что такие решения принимаются в порядке исключения и позволяют сохранять массив служебных жилых помещений в объеме, соответствующем их целевому предназначению.

❖ **Исполнение решения:** не требуется.

### **Решение № 5.**

❖ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П по делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма.

❖ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба администрации городского округа Верхняя Пышма.

❖ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

❖ **Объект нормоконтроля:** ст. 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса РФ, п. 4 ст. 242.2 Бюджетного кодекса РФ, ч. 10 ст. 85 Закона № 131-ФЗ.

❖ **Позиция заявителя:** по мнению заявителя, считающего правопреемником местных Советов народных депутатов РСФСР исключительно органы государственной, но не муниципальной власти, оспариваемые законоположения – в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они служат нормативным основанием для возложения на орган местного самоуправления обязательств по возмещению гражданам убытков, причиненных решениями (действиями) местных органов государственной власти РСФСР, – ставят под сомнение должное финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления соразмерно его

полномочиям, порождают угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их обязанностей, включая создание условий для реализации прав и свобод человека, и нарушают принцип самостоятельности местного самоуправления и право граждан на его осуществление, а потому противоречат ст. 12, ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 130, ст. 132 и 133 Конституции Российской Федерации.

❖ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* по своей юридической природе обязательства, возникающие в рамках гражданско-правового института возмещения вреда, в частности, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, представляют собой правовую форму реализации гражданско-правовой ответственности, к которой привлекается причинитель вреда. Применение норм о возмещении такого вреда предполагает наличие как общих условий деликтной, т.е. внедоговорной, ответственности (наличие вреда, противоправность действий его причинителя, причинная связь между вредом и противоправными действиями, вина причинителя), так и специальных ее условий, связанных с особенностями субъекта ответственности, характером содеянного и т.д. Перемены, произошедшие в организации местной власти, изменение правовой природы и полномочий органов, осуществляющих публичную власть на местах (к примеру, в 1991 г. местные Советы народных депутатов были отнесены к органам местного самоуправления и исключены из системы органов государственной власти), сами по себе не предполагают лишения гражданина права на возмещение вреда, который в качестве последствия незаконных действий (бездействия) уже не существующих органов власти возник для него в настоящее время. Правопреемство в широком своем значении должно пониматься в части ответственности муниципальных образований за действия (бездействие), со-

вершенные их предшественниками – носителями публичной власти на соответствующей территории.

Обязанность муниципальных образований возместить за счет местного бюджета гражданам ущерб в связи со сносом принадлежащих им построек,озведенных ранее в нарушение установленных требований в охранной зоне опасного производственного объекта на земельном участке, предоставленном для целей садоводства местными органами государственной власти РСФСР, может возникать только в том случае, если полномочия этих органов осуществлялись в той сфере, которая фактически относится в настоящее время к вопросам местного значения. Полномочия по предоставлению земельных участков и земельному контролю не могут рассматриваться – ни в действующем законодательстве, ни в правовом регулировании прежних лет – исключительно как связанные с разрешением вопросов местного значения, а значит, орган местного самоуправления не должен в качестве единственного правопреемника нести всю полноту ответственности за действия (бездействие) органов государственной власти РСФСР на местах, при которых были выделены земельные участки для ведения садоводства и не обеспечен контроль за соблюдением ограничений при возведении на их территории построек.

⊗ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* обжалуемые нормы Гражданского кодекса РФ и Закона № 131-ФЗ не соответствуют Конституции РФ (ч. 2 ст. 8, ст. 12, ч. 1 ст. 19, ст. 53 и ч. 3 ст. 55), в той мере, в какой они – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – предполагают возложение исключительно на муниципальное образование обязанности возместить гражданину за счет местного бюджета ущерб, причиненный этому гражданину в связи со сносом по решению суда построек,озведенных на земельном участке, предоставленном местными органами государственной власти РСФСР для ведения садовод-

ства и расположенным в охранной зоне опасного производственного объекта.

✿ **Исполнение решения:** Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 521-ФЗ<sup>80</sup> ч. 10 ст. 85 Закона № 131-ФЗ была дополнена положениями о том, что органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований являются правопреемниками по имущественным обязательствам, возникшим вследствие действий (бездействия) местных Советов народных депутатов (районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских), их исполнительных комитетов и должностных лиц, в случае, если совершение таких или аналогичных действий относится в соответствии с законодательными актами Российской Федерации к решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований, образованных на территории, на которой ранее действовали местные Советы народных депутатов (районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские), их исполнительные комитеты и должностные лица; в случае, если имущественные обязательства, в том числе о возмещении ущерба, возникли вследствие действий (бездействия) как местных Советов народных депутатов (районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских), их исполнительных комитетов и должностных лиц, так и иных органов государственной власти и управления РСФСР и их должностных лиц и если на момент предъявления требований по обязательствам совершение таких или аналогичных действий осуществляется органами местного самоуправления и органами государственной власти в соответствии с установленным законодательными актами Российской Федерации разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправ-

---

<sup>80</sup> О внесении изменений в статьи 77 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 дек. 2019 г. № 521-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 52 (Ч. I). Ст. 7839.

ления, требования по указанным обязательствам удовлетворяются органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти в равных долях, если иное распределение бремени имущественной ответственности между ними не установлено федеральными законами.

## **2. Местные налоги и сборы**

### **Решение № 1.**

✿ **Источник:** Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1998 г. № 22-О об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»<sup>81</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** запросы Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** ст. 21 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

✿ **Позиция заявителей:** обжалуемая норма как содержащая исчерпывающий перечень местных налогов, противоречит ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, определяющей, что органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы. Заявители полагают, что объект контроля не распространяется на органы местного самоуправления, поскольку они являются самостоятельными и не входят в систему органов государственной власти, и что вопросы введения местных налогов и сборов регулируются Законом № 154-ФЗ, согласно которому местные финансы,

---

<sup>81</sup> Вестник Конст. Суда РФ. 1998. № 3.

установление местных налогов и сборов относятся к вопросам местного значения.

❖ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* схожий вопрос анализировался в Постановлении от 21 марта 1997 г. № 5-П<sup>82</sup>, и его правовые позиции необходимо распространить на органы местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации закреплен принцип единой финансовой политики, включая налоговую, и единства налоговой системы. Установление налогов и сборов осуществляется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Федеральный законодатель устанавливает федеральные налоги и сборы в соответствии с Конституцией Российской Федерации, самостоятельно определяя не только их перечень, но и все элементы налоговых обязательств. Применительно к субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления понятие «установление налогов и сборов» имеет иной юридический смысл. Положение о том, что определение смысла понятия «установление налогов и сборов» возможно только с учетом основных прав человека и гражданина, а также конституционного принципа единства экономического пространства, распространяется и на установление налогов и сборов органами местного самоуправления. Отсюда следует, что органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом. Иное понимание смысла содержащегося в ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации понятия «установление местных налогов и сборов» противоречило бы действительному содержанию Конституции Российской Федерации.

Следовательно, представительные органы местного самоуправления

---

<sup>82</sup> По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» : постановление Конст. Суда РФ от 21 мар. 1997 г. № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 13. Ст. 1602.

вправе самостоятельно решать лишь вопрос, вводить или не вводить те местные налоги, которые перечислены в ст. 21 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

✿ **Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:** отказать в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово как не являющихся допустимыми в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ».

✿ **Исполнение решения:** в соответствии с ч. 6 ст. 12 ныне действующей части первой Налогового кодекса РФ<sup>83</sup> не могут устанавливаться федеральные, региональные или *местные* налоги и сборы, не предусмотренные настоящим Кодексом. В ходе конституционной реформы 2020 г. в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ категория «установление местных налогов и сборов» была заменена иной категорией «введение местных налогов и сборов».

## **Решение № 2.**

✿ **Источник:** Определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 142-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>84</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** запрос Губернатора Тульской области.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

---

<sup>83</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 4 авг. 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>84</sup> Вестник Конст. Суда РФ. 2005. № 5.

✿ **Объект нормоконтроля:** п.п. 8 п. 3 ст. 7 Федерального закона от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

✿ **Позиция заявителя:** оспариваемая норма, согласно которой к собственным доходам местных бюджетов относится не менее 50 процентов налога на имущество предприятий (организаций), допускает необоснованное изъятие закрепленных за бюджетом субъекта Российской Федерации налоговых доходов и тем самым вступает в противоречие с конституционным принципом равной защиты государственной и муниципальной собственности, а потому не соответствует ст. 8 Конституции Российской Федерации.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** федеральный законодатель, осуществляя реформирование системы организации государственной власти, местного самоуправления и межбюджетных отношений, обязан обеспечивать благоприятные условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации. Во всяком случае, он не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией Российской Федерации и, таким образом, умаляли бы право населения субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни.

Отнесение того или иного налога к собственным налоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, имея своим предназначением определение конкретного уровня публичной власти, ответственного за аккумулирование соответствующих налоговых ресурсов, и финансовое обеспечение выполнения им публичных

функций, само по себе не может служить основанием для ограничения дисcreции федерального законодателя по распределению – с соблюдением конституционных требований – доходов, поступающих от данных налогов, между бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав субъектов Российской Федерации. поскольку бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно, а являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов.

✿ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* отказать в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области, поскольку он не отвечает требованиям ФКЗ «О КС РФ», в соответствии с которыми запрос может быть признан допустимым.

✿ *Исполнение решения:* не требуется.

### **3. Местные бюджеты и бюджетный процесс**

#### **Решение № 1.**

✿ *Источник:* Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда<sup>85</sup>.

✿ *Повод для рассмотрения дела:* запрос Челябинского областного

---

<sup>85</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509.

суда.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** п. 2 ст. 81 Закона Челябинской области от 13 ноября 1997 г. № 28-ЗО «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области».

✿ **Позиция заявителя:** обжалуемая норма, согласно которой органы государственной власти Челябинской области вправе наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территории которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению между местными бюджетами муниципальных образований, находящихся в границах их территорий, регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи, переданных из областного бюджета в порядке межбюджетного регулирования на основе единых принципов и условий, определяемых в законе Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год с целью выравнивания уровней бюджетной обеспеченности и др., нарушает закрепленные в ст. 132 Конституции РФ гарантии самостоятельности местного самоуправления, поскольку ставит сельские, поселковые муниципальные образования в подчиненное положение от органов местного самоуправления более крупных муниципальных образований (районов) при разработке и принятии местного бюджета, распоряжении бюджетными средствами.

✿ **Правовые позиции Конституционного Суда РФ:** из конституционной природы Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства, вытекает необходимость достижения баланса конституционных ценностей, получающих воплощение

в гарантированности принципа финансовой самостоятельности муниципальных образований, с одной стороны, и выравнивании уровня их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства, с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, – с другой. Финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Соответственно, степень финансовой самостоятельности определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством.

Возможность наделения органов местного самоуправления муниципальных образований, в границах территории которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению между местными бюджетами муниципальных образований регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи, переданных из областного бюджета в порядке бюджетного регулирования на основе единых принципов и условий, определяемых в законе Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности, имеет конституционно значимую цель и обусловлена применением единых подходов, которые не могут изменяться органами местного самоуправления муниципальных образований – районов. В то же время неясно, какие расходы (в соответствии с кодами действующей бюджетной классификации, утвержденной федеральным законодательством) распределяются и закрепляются за сельскими, поселковыми муниципальными образованиями и какие именно предусматриваемые Бюджетным кодексом Российской Федерации расходы имеются в виду – совместно финансируемые из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской

ской Федерации и бюджетов муниципальных образований, финансируемые исключительно из бюджетов субъектов Российской Федерации или финансируемые исключительно из местных бюджетов. Кроме того, ни в рассматриваемом Законе, ни в других нормативных правовых актах Челябинской области не установлены нормативы, критерии распределения и закрепления расходов соответствующих муниципальных образований. Между тем неопределенность нормативного содержания может повлечь нарушение финансовой самостоятельности муниципальных образований, находящихся в границах территорий других муниципальных образований.

❖ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* 1) обжалуемая норма, предусматривающая право органов государственной власти Челябинской области наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территории которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению между местными бюджетами муниципальных образований регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи, переданных из областного бюджета в порядке межбюджетного регулирования на основе единых принципов и условий, определяемых в законе Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности, соответствует Конституции РФ, поскольку такому распределению подлежат средства собственных бюджетных доходов субъекта Федерации, полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований – районов ограничены применением единых принципов и методик установления нормативов отчислений от регулирующих доходов и распределения средств финансовой помощи, а реализация этих полномочий не должна нарушать финансовую самостоятельность муниципальных образований, находящихся в границах территорий других муниципальных образований; 2) обжалуемая норма, предусмат-

ривающая право органов государственной власти Челябинской области наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территории которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению и закреплению расходов бюджетов, **не соответствует** Конституции РФ (ст. 12, ч. 1 ст. 19, ч. 5 ст. 76 и ст. 132), поскольку она характеризуется неопределенностью нормативного содержания, вследствие чего ее реализация в системе действующего правового регулирования может повлечь нарушение финансовой самостоятельности муниципальных образований, находящихся в границах территорий других муниципальных образований.

✿ **Исполнение решения:** Законом Челябинской области от 5 февраля 2004 г. № 215-ЗО<sup>86</sup> обжалуемая норма была изложена в новой редакции.

## **Решение № 2.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия<sup>87</sup>.

✿ **Повод для рассмотрения дела:** запросы Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия.

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

---

<sup>86</sup> О внесении изменения в статью 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» : закон Челябинск. обл. от 5 февр. 2004 г. № 215-ЗО // Южноуральская панорама. 2004. № 15.

<sup>87</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

✿ *Объект нормоконтроля:* п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156, абз. 28 ст. 283 Бюджетного кодекса РФ.

✿ *Позиция заявителей:* оспариваемые нормы ограничивают право муниципальных образований самостоятельно выбирать кредитное учреждение для кассового обслуживания бюджета, устанавливают приоритет Банка России перед кредитными организациями (муниципальными или частными), ограничивают находящиеся в сфере исключительного ведения субъектов Российской Федерации полномочия по управлению государственной собственностью субъектов Российской Федерации, запрещают обслуживание в кредитных организациях счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а потому противоречат конституционным принципам равной защиты всех форм собственности и финансовой самостоятельности местного самоуправления, нарушая тем самым ч. 2 ст. 8, ст. 12, ст. 73, ч. 1 ст. 130 и ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации.

✿ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* конституционный принцип единства экономического пространства находится в непосредственной взаимосвязи с принципами организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве, признающем и гарантирующем местное самоуправление. Данные конституционные начала, имеющие своим предназначением обеспечение государственного единства и государственной целостности Российской Федерации, предполагают осуществление Российской Федерацией такого законодательного регулирования экономических, в том числе финансовых, отношений, которое способствовало бы поддержанию единства бюджетной системы как финансово-экономической основы реализации публичных функций Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. При этом законодатель дол-

жен обеспечить в процессе финансового регулирования такую регламентацию финансовых отношений, при которой достижение конституционной цели – экономического обеспечения государственного единства и государственной целостности Российской Федерации – не должно приводить к умалению финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При этом достижение конституционно значимых целей в конкретных условиях развития экономической и финансовой систем Российской Федерации может оправдать установление законодателем для публично-правовых образований различных правовых форм опосредования отношений по обслуживанию счетов бюджетов. При этом публичные субъекты бюджетных отношений в любом случае не могут остаться без обслуживания счетов бюджетов, что гарантируется в том числе возможностью судебной защиты прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при возникновении спора по поводу невозможности выполнения учреждениями Банка России функции по обслуживанию счетов бюджетов или наличия (отсутствия) на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) территориального учреждения Банка России по данному субъекту Российской Федерации и (или) подразделения расчетной сети на территории муниципального образования.

Само по себе установление федеральным законодателем возможности применения мер принуждения – в рамках действующего финансового регулирования – за открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России не противоречит Конституции Российской Федерации. Однако в Бюджетном кодексе Российской Федерации не определены основные элементы состава правонарушения, объективной стороной которого является открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей тер-

ритории отделений Банка России; не закреплены в нем и отсыльные нормы, позволяющие установить состав такого правонарушения в ином нормативном правовом акте. Положения о том, что открывать счета бюджетов разрешается в случае отсутствия на соответствующей территории учреждений Банка России, а меры принуждения применяются за открытие счета бюджета в кредитной организации при наличии на соответствующей территории отделений Банка России, влекут за собой неоднозначность толкования указанных норм в процессе их применения, поскольку отделения Банка России (как подразделения его расчетной сети) и учреждения Банка России (как его территориальные органы) являются различными организационными единицами, обладающими неодинаковым объемом полномочий.

❖ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* 1) нормы п. 2 ст. 155 и п .2 ст. 156 Бюджетного кодекса РФ соответствуют Конституции РФ, поскольку, по смыслу этих положений и исходя из их места в системе бюджетно-правового регулирования, предполагается, что установленный ими порядок обслуживания счетов бюджетов не нарушает финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также не исключает возможность открывать счета бюджетов в кредитных организациях в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом; 2) норма абз. 28 ст. 283 Бюджетного кодекса РФ не соответствует Конституции РФ (ст. 1, ч. 1 и 2 ст. 15, ч. 1 ст. 19), поскольку в системе действующего правового регулирования она не отвечает требованиям определенности нормативного содержания.

❖ *Исполнение решения:* Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 182-ФЗ<sup>88</sup> норма абз. 28 ст. 283 Бюджетного кодекса РФ была изменена: бюджетным правонарушением стало считаться открытие счетов бюджета в

---

<sup>88</sup> О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с образованием Федерального казначейства : федер. закон от 28 дек. 2004 г. № 182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (Ч. I). Ст. 8.

кредитных организациях при наличии на соответствующей территории учреждений Банка России, имеющих возможность обслуживать счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В 2013 г. положение утратило силу.

### **Решение № 3.**

✿ **Источник:** Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «город Чита».

✿ **Повод для рассмотрения дела:** жалоба муниципального образования – городского округа «Город Чита».

✿ **Основание для рассмотрения дела:** обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений закона.

✿ **Объект нормоконтроля:** п. 3 ст. 242 Бюджетного кодекса РФ.

✿ **Позиция заявителей:** обжалуемая норма, согласно которой бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря; до последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее ст. 12 и 133, поскольку лишает муниципальное образование возможности взыскать с субъекта Российской Федерации задолженность, возникшую по причине неисполнения взятой им на себя обязанности по софинансированию расходных обязательств данного муниципального образования в конкретном финансовом году (в частности, средств субсидий на осуществление городским округом «Город Чита» отдельных функций административного

центра (столицы) Забайкальского края).

❖ *Правовые позиции Конституционного Суда РФ:* субъект Российской Федерации, наделяя конкретное муниципальное образование статусом своего административного центра (столицы), может использовать – в целях обеспечения оптимального согласования государственных и местных интересов и эффективного осуществления обусловленных этим статусом публичных функций – различные формы взаимодействия региональных и муниципальных органов власти, в том числе не предполагающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Выполнение муниципальными образованиями функций административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации усложняет для них решение вопросов местного значения и, как правило, повышает нагрузку на социально-экономическую инфраструктуру, объем возложенных на органы местного самоуправления полномочий, что требует представления из бюджета субъекта Российской Федерации субсидий в целях компенсации дополнительных расходов, возникающих при решении связанных с созданием условий для должного выполнения указанных функций вопросов местного значения. Неисполнение же или ненадлежащее исполнение субъектом Российской Федерации принятых на себя обязательств предполагает обращение к средствам судебной защиты прав местного самоуправления, которая должна быть реальной и эффективной, отвечать лежащим в основе правосудия требованиям равенства и справедливости.

Обжалуемая норма предназначена для урегулирования вопросов исполнения бюджета посредством установления предельного срока (даты) завершения операций, связанных с исполнением бюджета по расходам, а не вопросов, связанных с определением порядка и условий судебной защиты имущественных интересов публично-правовых образований, нарушенных в рамках межбюджетных отношений при исполнении бюджета. Законодатель

субъекта Российской Федерации, снижая объем выделенных муниципальному образованию бюджетных средств, должен иметь для этого финансово-экономическое обоснование и, исходя из недопустимости произвольного отказа от принятых на себя обязательств, предпринимать все усилия к тому, чтобы при соблюдении баланса конституционно значимых ценностей, региональных и местных интересов минимизировать возможные негативные последствия своего решения для осуществления прав местного самоуправления. В свою очередь, муниципальное образование, на которое возложены функции административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, во всяком случае не может быть лишено возможности получения причитающихся ему в связи с осуществлением этих функций денежных средств в объеме, который определен законом субъекта Российской Федерации на конец финансового года. Таким образом, завершение финансового года и прекращение действия бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования текущего финансового года само по себе не является основанием для прекращения принятых на себя субъектом Российской Федерации расходных обязательств и не может служить поводом для отказа в обеспечении их принудительного исполнения в рамках существующих судебных процедур.

⊗ *Резолютивная часть решения Конституционного Суда РФ:* обжалуемая норма соответствует Конституции РФ, поскольку содержащиеся в нем положения – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагают отказ во взыскании в судебном порядке с субъекта Российской Федерации причитающихся муниципальному образованию в соответствии с законом о бюджете субъекта Российской Федерации на конец финансового года, но не перечисленных ему средств субсидии на осуществление функций административ-

ного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.

⊗ ***Исполнение решения:*** не требуется.

Учебное издание

**Попов Владислав Александрович**

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ  
В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Учебно-методическое пособие*

*Издано в авторской редакции*

Подписано в печать 14.03.2024. Формат 60×84/16.  
Усл. п. л. 7,9. Уч.-изд. л. 6,3. Тираж 25 экз. Заказ 650

Издательский дом ВГУ  
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10  
Отпечатано с готового оригинал-макета  
в типографии Издательского дома ВГУ  
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3