



**С. В. Вобленко**

# **«Конституционная модель» местного самоуправления России**

**(опыт системного анализа решений  
Конституционного суда РФ 1996-2017 гг.)**



**С. В. Вобленко**

# **«Конституционная модель» местного самоуправления России**

**(опыт системного анализа  
решений Конституционного суда РФ 1996-2017 гг.)**

*3-е издание (уточнённое и дополненное)*

**Москва  
Берлин  
2020**

УДК 342.22  
ББК 67.400.7  
В61

**Вобленко, С. В.**

В61 «Конституционная модель» местного самоуправления России (опыт системного анализа решений Конституционного суда РФ 1996-2017 гг.) / С. В. Вобленко. – Москва ; Берлин : Директ-Медиа, 2020. – 104 с.

ISBN 978-5-4499-1624-2

Работа посвящена анализу решений Конституционного суда РФ 1996-2017 годов в которых формулируются ключевые признаки местного самоуправления России как общественного института.

Основная задача работы – доказать наличие и описать «конституционную модель» местного самоуправления, которая может служить правовой основой отставания права местных сообществ на самостоятельное и под свою ответственность решение местных проблем.

Для решения поставленной задачи автор сначала анализирует решения Конституционного суда РФ в их хронологическом порядке и выделяет основные вопросы (предмет), затронутые в решениях. Этому посвящен Раздел 1 работы. На следующем этапе проводится предметная систематизация и «сборка» модели местного самоуправления России. Описанию модели посвящён Раздел 2.

Работа адресуется прокурорам и судьям, государственным и муниципальным служащим, депутатам всех уровней, работникам юридических служб органов местного самоуправления, а также широкому кругу муниципальных деятелей.

УДК 342.22  
ББК 67.400.7

ISBN 978-5-4499-1624-2

© Вобленко С. В., текст, 2020

© Издательство «Директ-Медиа», оформление, 2020

## Оглавление

Предисловие.....	5
Раздел 1. Хронологический тематический путеводитель по «основным» решениям Конституционного суда РФ (1996-2016).....	6
Раздел 2. Модель эффективного местного самоуправления в РФ («сборка» тематического путеводителя).....	60
1.1. Конституционная модель МСУ в РФ в целом.....	60
1.2. Конституционный Суд РФ о природе, назначении, содержании деятельности и субъекте МСУ.....	62
1.2.1. Природа и назначение МСУ.....	62
1.2.2. Отличия МСУ от государственной власти.....	63
1.2.3. Местное сообщество как субъект МСУ.....	66
1.2.4. Защита интересов и законных прав МСУ от расширительных трактовок компетенции МСУ в правоприменительной практике.....	66
1.3. Конституционный Суд РФ о территориальной организации МСУ.....	70
1.3.1. Общие положения.....	70
1.3.2. Поселенческий и территориальный принципы организации МСУ.....	71
1.3.3. Открытость подготовки решения и обязательность учёта мнения населения при изменении границ (статуса) муниципалитетов.....	73
1.3.4. Принцип законности и обоснованности деятельности субъекта РФ при определении территориальной организации МСУ.....	75
1.3.5. Иные принципы территориальной организации МСУ в субъекте РФ.....	75
1.4. Конституционный Суд РФ о хозяйственной (экономической) самостоятельности МСУ.....	76
1.4.1. Государственные гарантии экономической самостоятельности муниципалитетов.....	76
1.4.2. Самостоятельное управление муниципальной собственностью... ..	77
1.4.3. Финансовая самостоятельность муниципалитетов.....	81
1.5. Конституционный Суд РФ об организационной самостоятельности МСУ.....	83
1.5.1. Общие основы формирования системы органов МСУ.....	83
1.5.1. Депутаты представительного органа МСУ: особенности регулирующего их деятельности.....	86
1.5.2. Представительный орган МСУ: место, роль, способы формирования.....	89
1.5.3. Глава муниципального образования: место в системе органов МСУ и способы замещения должности.....	95
1.6. Конституционный Суд РФ о пределах и формах государственного контроля в сфере собственных полномочий МСУ.....	96
Перечень решений Конституционного суда РФ.....	98

### Используемые сокращения

**КС РФ** – конституционный суд РФ.

**МСУ** – местное самоуправление.

**ОМСУ** – орган(ы) местного самоуправления.

**ВМЗ** – вопрос(ы) местного значения.

**ЕГРП** – Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделки с ним.

**ФЗ** – федеральный закон(ы).

**ФЗ-131** – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ».

## ПРЕДИСЛОВИЕ

*Если бы муниципалы внимательно изучали и вовремя исполняли нормы Решений Конституционного суда РФ последних 20 лет, не было бы Постановления от 01.12.2016 № 30-П.  
(мысли оптимиста)*

Среди множества проблем местного самоуправления РФ совсем не последнее место занимает незнание собственных прав и неспособность эти права отстаивать законным образом.

Данная работа задумана чтобы компенсировать этот недостаток.

Юридический подход означает следующее. Как следует из статей 74, 96 и 97 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», Конституционный Суд проверяет по жалобе гражданина конституционность законоположений, примененных в деле заявителя и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых он ссылается. Конституционный Суд РФ принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальное значение рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

**Идея 1.** Чтобы защищать свои интересы и права, муниципальным деятелям нужна общая система ценностей. Набор таких обязательных для всех признаков, совокупность которых образует «конституционную модель» МСУ в России, содержится в решениях конституционного суда РФ.

«Неюрисдикционный подход» в контексте данной работы означает следующее: все решения Конституционного суда РФ рассматриваются с точки зрения определения базовых критериев и признаков местного самоуправления как общественного института, нарушение которых является основанием для судебной защиты прав местного самоуправления (МСУ) и инициирования процессов досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц любого уровня власти.

Сначала решения Конституционного суда РФ подвергаются структурно-содержательному анализу. Решения рассматриваются в хронологическом порядке. Предметом анализа является обосновывающая часть решений Конституционного суда РФ. Результатом анализа является комплекс правил, принципов, критериев, запретов и ограничений.

Затем проводится «сборка». Задача – получить системное представление о позиции Конституционного суда РФ относительно тех или иных ключевых черт местного самоуправления России.

**Идея 2.** Именно это представление и является содержательной основой, на которой должна строиться практическая деятельность по развитию МСУ. И не важно, что конкретно вы делаете: разрабатываете «муниципальный кодекс», пишете Устав муниципалитета или готовите ответ Прокурору по поводу очерченного предупреждения.

**Идея 3.** «Модель» содержит базовые принципы, но не отражает многообразия реальных процессов. Поэтому ежегодно должен готовиться Доклад о состоянии МСУ в муниципалитете, в субъекте РФ (свод муниципальных докладов) и в РФ (свод региональных докладов). Доклад позволяет понять как реализуются конституционные принципы МСУ в данном месте с данным моментом и определиться с направлениями деятельности на перспективу.

Это особенно важно, поскольку неисполнение решений Конституционного суда РФ достигло такой степени, что Суд вынужден был принять специальное решение об обязанности всех участников правоотношений, ставших предметом конституционного судопроизводства, включая субъектов, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, учитывать решения КС РФ в своей практике (см. Пост. КС РФ от 26.04.2016 № 13-П).

Реализация этих 3-х идей и составляет **предмет работы**.

**Структура работы** распадается на 3 раздела: Хронологический тематический путеводитель по решениям Конституционного суда РФ (1996-2016); Модель эффективного местного самоуправления в РФ («сборка» тематического путеводителя); Ежегодный (экспертный) доклад «Местное самоуправление в субъекте РФ: состояние в 20\_\_\_, тенденции и перспективы» (полная модель и пояснения).

Работа **предназначена** для прокуроров и судей, депутатов и муниципальных служащих, практиков местного самоуправления, независимых муниципальных деятелей, слушателей направления «Государственное и муниципальное управление».

## РАЗДЕЛ 1. ХРОНОЛОГИЧЕСКИЙ ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПУТЕВОДИТЕЛЬ ПО «ОСНОВНЫМ» РЕШЕНИЯМ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ (1996-2016)

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
<p>Постановление КС РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»</p>	<p><b>Особенности МСУ как вида публичной власти. Особенность построения системы органов МСУ.</b></p> <p>1. В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).</p> <p>Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти.</p> <p>... По определенным полномочиям федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в части исполнения полномочий, затрагивающих пределы ведения РФ и полномочия РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.</p> <p>Однако такого единства системы не предполагается по отношению к исключительной компетенции субъектов РФ.</p> <p>2. Органы МСУ не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).</p>
<p>Постановление КС РФ от 30.05.1996 № 13-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 ФЗ от 28.08.1995 "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"» (с изм. от 22.04.1996)</p>	<p><b>1. Законодатель обязан определить содержание понятия «общие принципы организации системы органов МСУ»</b> (особое мнение судьи Э.М.Аметистова).</p> <p>Понятие должно охватывать 2 группы норм.</p> <p>Первая группа норм призвана гарантировать реализацию закрепленных в Конституции основ МСУ и соответствующих прав граждан на самоуправление: самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных ему полномочий (статья 12); самостоятельное решение населением вопросов местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные органы местного самоуправления (статья 130); осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (статья 131); запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией (статья 133); осуществление республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами собственного правового регулирования, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ (часть 4 статьи 76).</p> <p>Вторая группа норм должна обеспечить осуществление ряда положений Конституции, составляющих основы конституционного строя РФ и гарантирующих права и свободы человека и гражданина. К ней относятся конституционные положения об обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (статья 2); о праве народа осуществлять свою власть через органы местного самоуправления (часть 2 статьи 3); о запрете кому бы то ни было присваивать власть в РФ (часть 4 статьи 3); о праве граждан РФ участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1 статьи 32); о праве граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (часть 2 статьи 32).</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>2. Об ответственности органов и должностных лиц государства за затягивание процессов формирования МСУ или нарушение норм ФЗ об общих принципах организации МСУ</b> (особое мнение судьи Э.М.Аметистова).</p> <p>Вместо использования предоставленного законом (ФЗ-154 – автор) шестимесячного срока в целях стимулирования процесса становления органов местного самоуправления правоприменительная практика восприняла этот срок для затягивания такого процесса и фактического поощрения бездействия органов власти и должностных лиц, ответственных за формирование выборных органов МСУ.</p> <p>Федеральная компетенция по регулированию и защите прав и свобод граждан на осуществление МСУ могла бы быть реализована посредством принятия мер по установлению необходимой ответственности за их нарушение. Например, установление ответственности, в том числе уголовную, за воспрепятствование осуществлению прав граждан на МСУ, включая ответственность за нарушение установленных сроков проведения выборов органов и должностных лиц местного самоуправления, об ответственности за неисполнение Закона "Об общих принципах".</p>
<p>Постановление КС РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"»</p> <p><i>См. также Определения КС РФ от 04.02.1999 № 1-О, от 15.07.2007 № 406-О-П.</i></p>	<p><b>1. Законодатель обязан определить содержание понятия «общие принципы организации системы органов МСУ».</b></p> <p><b>2. МСУ является самостоятельным видом публичной власти</b> (пп. 4, 7).</p> <p><b>3. Защита МСУ как общественного института на территории субъекта РФ.</b></p> <p>Субъектами РФ <i>не могут</i> создаваться государственные органы представительной и исполнительной власти на территориях, не имеющих статуса административно-территориальных единиц республиканского подчинения, непосредственно входящих в состав территории субъекта РФ согласно его административно-территориальному делению, предусмотренному в конституции (уставе).</p> <p>Территориальные исполнительные органы государственной власти в субъектах РФ отнесены к единой системе исполнительной власти в этих субъектах, что допускает руководство ими в пределах ведения субъекта РФ (ст. 72 и 73 Конституции РФ) со стороны вышестоящих органов исполнительной власти, при условии, что этим не ущемляется самостоятельность МСУ в решении вопросов местного значения.</p> <p><b>4. Принципы территориальной организации МСУ и гарантии его самостоятельности.</b></p> <p>Определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, относится к ведению субъектов РФ и может быть различным в зависимости от исторических и иных местных традиций того или иного субъекта РФ. При этом</p> <p>- территориальное устройство МСУ жестко не связано с административно-территориальным делением;</p>



Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- субъект РФ самостоятельно определяет уровни государственной власти и МСУ в установленных административно-территориальных единицах, учитывая соотношение вопросов местного и государственного значения и исходя из недопустимости лишения населения права на самостоятельное решение вопросов местного значения;</li> <li>- определение территориальной основы МСУ должно способствовать, насколько возможно, приближению органов МСУ к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, но при этом МСУ не должно потерять свою эффективность и самостоятельность;</li> <li>- наличие установленного законодателем порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований;</li> <li>- любое изменение территориальных основ МСУ не может приводить к отказу от него.</li> </ul> <p><b>5. Защита поселенческого принципа организации МСУ в субъекте РФ (п. 5).</b>  По смыслу статьи 131 (часть 1) в ее связи со статьями 12 и 130 (часть 1) Конституции РФ городские и сельские муниципальные образования как таковые предназначены для решения вопросов местного значения (которые могут быть решены данным поселением самостоятельно, под свою ответственность), а не вопросов, которые по существу должны решаться посредством государственной власти.  Определение (территориального – автор) уровня, на котором создаются муниципальные образования, - с тем чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов МСУ к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения и не препятствовало решению полномочий госвласти, - может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов РФ. Поэтому район, непосредственно входящий в состав субъекта РФ, может включать в себя ряд городских и сельских поселений, каждое из которых может быть муниципальным образованием.  Однако <i>обязательное (исключительное) наделение района правами муниципального образования означало бы, что городские и сельские поселения, входящие в состав района, такое право вопреки статье 131 (часть 1) Конституции РФ утрачивают и становятся лишь подразделениями данного муниципального образования, что не приближало бы органы местного самоуправления к населению, а напротив, отдаляло бы их от него.</i></p> <p><b>6. Изменение уровней публичной власти не должно приводить к прекращению полномочий уже избранных органов местного самоуправления без учёта мнения населения.</b></p>
<p>Постановление КС РФ от 10.12.1997 № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области»</p>	<p><b>1. Юридическое значение подписания правовых актов представительных органов председателем представительного органа (на примере Законов субъекта РФ) /п. 6/.</b>  Такое подписание непосредственно не влечет обнародования и вступления в силу принятого областной Думой закона. По смыслу Устава (области), <i>подписание принятого закона есть не право председателя областной Думы, а его обязанность. Оно имеет значение удостоверения подлинности текста закона и является свидетельством принятия его областным законодательным органом.</i>  Подписанный председателем областной Думы закон обретает силу правового акта единой государственной власти лишь при условии его промульгации (подписания и обнародования) главой Администрации области.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>2. Законность утверждения представительным органом схемы управления, структуры, порядка организации и деятельности исполнительных органов (п. 4).</b> Законодательное определение схемы управления областью, структуры органов Администрации области, порядка организации и деятельности исполнительного органа власти соответствует конституционным задачам законодательного органа и не исключает для исполнительной власти возможности на основе установленного областной Думой порядка принимать собственные правовые акты конкретизирующего, подзаконного характера. Последние должны быть конкретизированы в Уставе и иных правовых актах, принимаемых представительным и исполнительным органами в соответствии с Уставом.</p> <p><b>3. Реализация принципа «подотчётности и подконтрольности» исполнительных органов представительному органу (п. 10).</b> Обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон. Однако при этом <i>недопустимо неограниченное расширение полномочий областной Думы, в том числе в определении форм контроля</i>, поскольку оно приводило бы к утрате самостоятельности исполнительного органа власти, что несовместимо с принципом разделения властей. <i>Устав должен исчерпывающим образом описывать компетенцию областной Думы применительно к осуществлению контроля за деятельностью Администрации.</i> В противном случае создаются условия для произвольного изменения объема и характера контрольных полномочий областной Думы и фактически устанавливается подотчетность и подконтрольность органа исполнительной власти области областной Думе в качестве общего принципа их отношений, что противоречит статье 10 Конституции РФ, поскольку лишает Администрацию области самостоятельности, вытекающей из принципа осуществления государственной власти в РФ на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.</p> <p><b>4. Гарантия от отчуждения власти от народа: выборное лицо должно проживать на той территории, население которой оно представляет (особое мнение судьи Б.С.Эбзеева).</b> Установление такого требования, распространяющегося на высшее должностное лицо области, не может расцениваться как вторжение субъекта РФ в сферу ведения РФ и ущемление прерогатив федеральных органов государственной власти, поскольку не подпадает под понятие «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» (п. «в» ст. 71 Конституции РФ). Требование постоянного (или преимущественного) проживания главы Администрации области на территории области предъявляется не к человеку и гражданину, а к должности и занимающему ее лицу. Т.е. этим лишь устанавливается один из элементов специального статуса должностного лица, обусловленный особенностями его должностного положения. Данное требование является одной из государственно-правовых гарантий от отчуждения народа, выступающего согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 3) полномочным сувереном, от формируемых им органов государственной власти. Речь идет о недопустимости "заочного" осуществления высшим должностным лицом субъекта РФ функций, возлагаемых на него учредительным актом этого субъекта РФ.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
<p>Постановление КС РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31.10.1994 "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"»</p> <p><i>См. также Определение КС РФ от 04.02.1999 № 1-О.</i></p>	<p><b>1. МСУ как самостоятельный вид публичной власти.</b></p> <p><b>2. Критерии муниципальной природы органов МСУ.</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Являются органами публичной власти.</li><li>2. Указание на то, что органы МСУ являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе.</li><li>3. Подтверждением муниципальной природы органов МСУ является содержание их полномочий и характеристика объекта (местные нужды, вопросы местного значения), на который эти полномочия направлены.</li><li>4. Не входят в систему органов госвласти (ст. 12 Конституции РФ).</li></ol> <p><b>3. Запрет на возложение на органы госвласти (путём передачи, делегирования, перераспределения и пр.) любых полномочий (частей полномочий) органов МСУ.</b></p> <p>Утверждение местного бюджета, формируемого за счёт собственных источников (п. 1), установление в соответствии с законодательством местных налогов и сборов (п. 2), определение порядка управления муниципальной собственностью (п. 3), определение порядка пользования землей и другими находящимися в муниципальной собственности природными ресурсами (п. 4), в соответствии со статьями 130 (ч. 1) и 132 (ч. 1) Конституции РФ <i>относятся к исключительным полномочиям представительного органа МСУ.</i> К компетенции органов МСУ также относятся полномочия: по управлению муниципальным хозяйством, обеспечению исполнения местного бюджета, представлению интересов территории и защите их в судах и в соответствующих органах госвласти субъекта РФ, которые могут осуществляться только органами МСУ (п. 3 Пост. КС РФ).</p> <p>Под законодательно установленной компетенцией также следует понимать и предусмотренное в законодательстве правомочие органов МСУ по решению любых, в т. ч. прямо не перечисленных в законе, вопросов местного значения (п. 2 Пост. КС РФ).</p> <p>Это означает признание неконституционным отнесение указанных полномочий к ведению органов государственной власти (абз. 4 п. 5 Постановления КС РФ).</p> <p><b>Комментарий автора.</b> Из данной правовой позиции вытекает, что к ведению органов государственной власти могут быть отнесены лишь такие задачи, которые не связаны с решением вопросов местного значения.</p> <p><b>4. Критерии соблюдения поселенческого принципа при определении границ муниципальных образований (п. 4).</b></p> <p>При определении территории муниципальных образований субъект РФ должен исходить из положения ч. 1 статьи 131 Конституции РФ об осуществлении МСУ в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. <i>Данная конституционная норма предусматривает, что население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление МСУ.</i></p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>5. Соблюдение принципа эффективности МСУ при определении границ муниципальных образований</b> (п. 4). Территориальная сфера местного самоуправления определяется так, чтобы, будучи максимально приближенным к населению, МСУ при этом не лишалось необходимой эффективности и чтобы в наибольшей степени учитывались особенности конкретной правовой и фактической ситуации.</p>
<p>Постановление КС РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в ред. Закона Курской области от 22.03.1999 "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"»</p>	<p><b>1. МСУ как право и обязанность граждан.</b> Граждане имеют право на участие - непосредственно или через своих представителей - в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как <i>само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.</i></p> <p><b>2. Территориальные основы МСУ и гарантии его самостоятельности</b> (п. 4, 5). Подтверждается позиция КС РФ, высказанная в Постановлениях от 24.01.1997 № 1-П, от 16.10.1997 № 14-П, от 03.11.1997 № 15-П, определениях КС РФ от 13.07.2000 № 195-О. Эти нормы дополнены следующими важными положениями.</p> <p>1) Субъект РФ вправе определять порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований. В целях упорядочивания этого процесса, субъект РФ вправе устанавливать принципы (критерии) влияющие на определение размера территории муниципалитета, например:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- максимальная эффективность решения социально-экономических вопросов местного значения;</li><li>- наличие территориального коллектива, объединенного общими интересами, связанными с местом проживания;</li><li>- наличие производственной, коммуникационной и социальной инфраструктур, обеспечивающих решение вопросов областного значения;</li><li>- пространственная и временная доступность услуг, предоставляемых муниципальными органами и организациями населению;</li><li>- наличие материально-финансовых ресурсов для осуществления деятельности органов МСУ и обеспечения государственных минимальных социальных стандартов жителям муниципального образования.</li></ul> <p>Но при этом должны быть соблюдены следующие гарантии права населения на самостоятельное осуществление МСУ:</p> <p>2) принципы и методика их применения должны носить предельно конкретный (измеримый, публичный) характер;</p> <p>3) принципы не должны иметь ограничительный характер, т. е. использоваться по усмотрению органов госвласти субъекта РФ вопреки чётко выраженной воле населения;</p> <p>4) учёт воли (мнения) населения является <i>определяющим</i> при установлении (изменении) границ муниципалитета.</p> <p>3) Любое изменение территориальных основ МСУ не может приводить к упразднению МСУ на определённой (конкретной) территории.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>3. Запрет на возложение на органы госвласти (путём передачи, перераспределения и пр.) полномочий органов МСУ (п. 2).</b> Из прямого предписания ст. 130 (ч. 1) Конституции РФ, устанавливающей, что МСУ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что <i>вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти.</i> На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития МСУ и оказывать содействие населению в осуществлении права на МСУ. Статья 72 (пункт "н" части 1) Конституции РФ относит установление общих принципов организации МСУ к совместному ведению РФ и ее субъектов, что позволяет субъекту РФ в пределах своих полномочий конкретизировать федеральное регулирование в данной области, если этому не препятствуют Конституция РФ и федеральные законы. <i>Недопустимостью же ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса МСУ (статьи 12 и 130; ч. 1 ст. 132; ст. 133 Конституции РФ).</i> В то же время она связана с регулированием прав и свобод человека и гражданина, относящимся к ведению РФ (пункт "в" статьи 71 Конституции РФ), <i>поскольку любое такое ограничение непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на осуществление 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.</i></p> <p><b>4. Характер и пределы государственного контроля деятельности органов МСУ (п. 7).</b> 1) Конституция РФ прямо предусматривает: - подконтрольность государству реализации органами МСУ переданных им государственных полномочий (контроль законности и целесообразности); - и предполагает судебный контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения. 2) Формы, способы, механизм и порядок осуществления такого контроля не могут нарушать гарантии самостоятельности МСУ, установленные Конституцией РФ и федеральными законами, а также противоречить принципу разделения властей. 3) Любые формы контроля <i>не могут:</i> - допускать не опосредованное судебными процедурами воздействие на органы МСУ, направленное на отмену, изменение или приостановление действия принятых ими правовых актов; - допускать государственный контроль за целесообразностью в деятельности органов МСУ по вопросам местного значения, в том числе в использовании муниципальной собственности и материальных ресурсов; - устанавливать неопределенный круг контролируемых органов и должностных лиц государственной власти; - позволять контролирующему органу самому определять степень соразмерности вмешательства значимости охраняемых интересов.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>4) Из этого, однако, не следует, что управомоченные органы государственной власти не вправе осуществлять контроль за законностью осуществления МСУ, в частности обращаться к органу МСУ, принявшему, по их мнению, не соответствующий Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта РФ акт, с предложением о приведении его в соответствие с законодательством, поскольку такое обращение не означает прекращения или приостановления действия соответствующего акта, не исключает судебный контроль и не ограничивает для МСУ гарантии судебной защиты.</p>
<p>Постановление КС РФ от 02.04.2002 № 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»</p> <p>См. также Определение КС РФ от 06.03.2008 № 214-О-П.</p>	<p><b>1. МСУ – публичная, муниципальная власть, осуществляемая гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы МСУ</b> (п. 2, 3).</p> <p><b>2. Население (местное сообщество) - субъект местной власти</b> (п. 3). Субъектом права на самостоятельное решение вопросов местного значения - непосредственно или через органы МСУ - является население муниципального образования ... Оно вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления (статья 133 Конституции РФ), в том числе путем воздействия в различных не противоречащих закону формах на выборных должностных лиц местного самоуправления. Контроль населения за их деятельностью, устанавливаемый в качестве предпосылки соответствующего воздействия, представляет собой одно из средств самоорганизации населения.</p> <p><b>3. Право самостоятельно определять в Уставах муниципального образования порядок и условия отзыва должностного лица в результате утраты доверия населения с учётом требований зак-ва РФ и субъекта РФ: критерии законности и обоснованности</b> (п. 1-7). 1). <i>Отзыв выборного должностного лица</i> может закрепляться в Уставах муниципальных образований, которые, исходя из особого статуса таких должностных лиц, связанного с порядком приобретения ими полномочий при различных формах организации МСУ, правомочны определять порядок, условия и формы их ответственности, наступающей в результате утраты доверия населения. Законы субъектов РФ во всяком случае не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц МСУ должны быть предусмотрены Уставом муниципального образования. Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулируемому данную процедуру закону субъекта РФ, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании. Причем такие законы должны исключать вмешательство государственных органов, а также избирательных комиссий субъектов РФ в процесс отзыва, поскольку иное было бы нарушением конституционных принципов МСУ. Отсутствие закона субъекта РФ об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования и определения порядка осуществления отзыва. 2). Устав муниципалитета должен содержать конкретный перечень обстоятельств, с которыми связывается утрата</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>доверия избирателей к должностному лицу как основание его отзыва: то или иное <i>конкретное решение либо действие (бездействие)</i> выборного должностного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения и является согласно Уставу муниципального образования основанием для отзыва.</p> <p>3). <i>Не допускается</i> облегченная процедура отзыва. В Уставе муниципалитета должны быть предусмотрены следующие гарантии.</p> <p>а) Устанавливается норма сбора подписей в поддержку начала процедуры отзыва, но не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах.</p> <p>б) За отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзывается лицо было избрано.</p> <p>в) Лица, чьи права и интересы могут быть затронуты процедурой отзыва:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- должны быть предварительно уведомлены о начале процедуры отзыва;</li> <li>- им должно быть предоставлено: право предварительного ознакомления с материалами, право присутствия на собраниях и заседаниях, где решаются вопросы его отзыва, в т.ч. право давать пояснения по их поводу на всех этапах процедуры отзыва; право судебной защиты.</li> </ul> <p>Право судебной защиты может использоваться отзываемым выборным должностным лицом, органами МСУ, самими избирателями - как сторонниками, так и противниками отзыва, и должно служить предупреждению необоснованного отзыва, объективно приводящего к дестабилизации МСУ в соответствующем муниципальном образовании.</p> <p>Право обжалования в суд решения представительного органа МСУ о назначении голосования по отзыву не должно истолковываться ни как исключяющее судебное обжалование всеми заинтересованными лицами и иных решений, а также действий (бездействия) в любой стадии процедуры отзыва, ни как препятствующее защите достоинства личности, чести, деловой репутации и доброго имени отзываемого лица в гражданском процессуальном порядке в связи с публичным оглашением обстоятельств, с которыми связываются основания отзыва.</p>
<p>Постановление КС РФ от 11.11.2003 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" в связи с запросом Челябинского областного суда»</p>	<p><b>1. Природа МСУ</b> – форма осуществления власти народа, муниципальная власть, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения (п. 2, 3).</p> <p><b>2. Назначение МСУ</b> – выполнение задач социального государства, связанных, в частности, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований (п. 2, 3).</p> <p>Все муниципальные образования независимо от их территориальной основы предназначены для осуществления муниципальной власти как власти местного сообщества, решения вопросов местного значения исходя из интересов населения.</p> <p><i>Государство обязано создать условия для реализации этой задачи путём «... 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».</i></p> <p><b>3. Равенство прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан</b> (п. 7).</p> <p><b>4. Госгарантии финансовой самостоятельности МСУ в целом</b> (п.3, 4, 5.2, 7.1).</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Право муниципалитетов составлять прогнозы и утверждать показатели СЭР.</li><li>- Выделение бюджетов МСУ (местных бюджетов) в самостоятельный уровень единой бюджетной системы РФ.</li><li>- Принцип самостоятельности бюджетов, из которого вытекает право органов МСУ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, иметь собственные источники доходов бюджетов, определять направления расходования бюджетных средств.</li><li>- Запрет на установление подчиненности одного муниципального образования другому, так как иное противоречит конституционному принципу самостоятельности населения в решении вопросов местного значения.</li><li>- Право на получение финансовой помощи из государственных бюджетов. При этом, муниципальные образования, получающие финансовую помощь из бюджета субъекта РФ, должны иметь возможность проконтролировать методику её расчета, полученные (рассчитанные) денежные суммы, сроки предоставления, а также возможность согласовать с субъектом РФ вопросы оказания финансовой помощи <i>до принятия ежегодного закона субъекта РФ о региональном бюджете</i> на очередной финансовый год.</li></ul> <p><b>5. Госгарантии финансовой самостоятельности поселений на территории района или гарантии «процессуальной самостоятельности» в финансовой сфере (п. 7.1-7.3).</b> Полномочия муниципального района в финансовой сфере не должны допускать отношений подконтрольности и подчиненности между муниципалитетами. Органы МСУ муниципальных районов не должны вторгаться в компетенцию органов МСУ сельских, поселковых муниципальных образований, вносить изменения в прогнозы СЭР, поскольку их корректировка влечет за собой изменение основных характеристик соответствующего местного бюджета. При этом полномочия муниципальных районов по составлению сводных прогнозных показателей СЭР, по составлению и представлению свода отчетов об исполнении местных бюджетов поселений, не влияют на объем материальных бюджетных прав поселений и должны осуществляться лишь в целях координации и взаимодействия муниципальных образований, не допуская отношений подконтрольности и подчиненности между ними.</p> <p><b>Комментарий автора.</b> Право муниципалитетов составлять прогнозы и утверждать показатели СЭР, составлять среднесрочный финансовый план, проект бюджета и осуществлять др. бюджетные полномочия в рамках бюджетного процесса является гарантией финансовой самостоятельности МСУ. Поэтому <i>на уровень муниципального района можно делегировать только такие бюджетные полномочия поселений, которые не затрагивают природы местного самоуправления поселений</i>, т. е. не ограничивают (не допускают вмешательства района) право населения самостоятельно решать вопросы местного значения.</p> <p><b>6. Природа выравнивания бюджетной обеспеченности поселений с уровня района: это переданное госполномочие.</b> <b>1) Критерии законности делегирования (п. 5.1, 5.2, 6).</b> <i>Выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности и, в конечном счете, социально-экономического развития муниципальных образований - часть общей государственной политики, направленной на реализацию конституционного принципа социального государства.</i></p>



Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>Органы государственной власти субъекта РФ вправе наделять органы МСУ муниципальных образований, в границах территорий которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению и закреплению расходов бюджетов. При этом передача полномочий по распределению между местными бюджетами регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи должна осуществляться в соответствии с требованиями законодательства.</p> <p><u>2) Критерии полноты и определённости делегирования</u> (п. 6).</p> <p>В законе о делегировании <i>должны быть установлены конкретные нормативы, критерии распределения и закреплёния расходов</i> соответствующих муниципальных образований. Отсутствие определённости в этой части может повлечь нарушение финансовой самостоятельности муниципалитетов, находящихся в границах районов.</p>
<p>Постановление КС РФ от 15.12.2003 № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области "О муниципальной службе Ивановской области" в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области»</p>	<p><b>1. Принципы организации муниципальной службы</b> (п. 5-7.1).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Законодательное закрепление конкретных профессиональных, моральных, иных требований к кандидатам на те или иные должности в органах государственной власти и органах МСУ.</li> <li>- Установление специального порядка замещения этих должностей.</li> <li>- <i>Законодательное закрепление единого перечня оснований для прекращения муниципальной службы, в т.ч. перечня оснований для увольнения по инициативе работодателя (руководителя муниципального органа).</i></li> <li>- Заключение <i>срочного трудового договора</i> (контракта) для определенных категорий муниципальных служащих.</li> <li>- Необходимость профессиональной подготовки служащих.</li> <li>- Замещение должностей по конкурсу.</li> </ul> <p><b>2. Выражение недоверия представительным органом как основание для досрочного прекращения трудовых отношений: критерии законности</b> (п. 7.3).</p> <p>Представительный орган МСУ является выборным органом, который обладает правом принимать от имени населения решения по вопросам местного значения.</p> <p><i>Институт выражения недоверия представительным органом может распространяться на лиц, получающих право на осуществление соответствующих полномочий от самого представительного органа.</i></p> <p>При этом <i>должны быть предусмотрены конкретные основания и механизм реализации</i> института выражения недоверия.</p>
<p>Постановление КС РФ от 16.06.2006 № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 48, 51, 52, 54, 58 и 59 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" в связи с запросом Государ-</p>	<p><b>Критерии свободы выборов</b> (п. 2.2, 2.3, 3).</p> <p>Идеологическое и политическое многообразие.</p> <p>Свобода политической дискуссии, т. е. созданы надлежащие условия для <i>свободного обмена мнениями, в котором участвуют</i> не только кандидаты, их представители или представители избирательных объединений, но и <i>граждане</i>, такие выборы нельзя признать свободными, а образованные в результате их проведения органы - легитимными.</p> <p>Граждане, не являющиеся кандидатами и не выступающие от имени кандидатов, избирательных объединений в установленном законом порядке, вправе проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат: они могут организовывать агитационные публичные мероприятия и участвовать в них, осуществлять устную агитацию, агитировать иными способами. При наличии согласия кандидата, избирательного</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
<p>ственной Думы Астраханской области»</p>	<p>объединения граждане имеют возможность проводить предвыборную агитацию в рамках предоставляемых кандидату, избирательному объединению эфирного времени и печатной площади, а также создавать и распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы, при том что соответствующие финансовые затраты производятся <i>исключительно</i> за счет средств избирательного фонда. Что касается участия граждан в финансировании предвыборной агитации, то оно заключается в праве вносить в избирательные фонды добровольные пожертвования, предельные размеры которых устанавливаются законом.</p> <p>Запрет для граждан осуществлять самостоятельное, т.е. помимо избирательных фондов, финансирование предвыборной агитации обусловлен необходимостью обеспечения прозрачности финансирования выборов как условия равенства кандидатов и свободного формирования мнения избирателей.</p>
<p>Постановление КС РФ от 30.06.2006 № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений ч. 11 ст. 154 ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием ФЗ "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в связи с запросом Правительства Москвы».</p> <p><i>См. Определения КС РФ от 02.11.2006 № 540-О, от 07.12.2006 № 542-О, от 04.12.2007 № 828-О-П.</i></p>	<p><b>Комментарий автора 1 (уточнение понятий).</b> В законодательстве РФ используется обобщенный термин «перераспределение». Если исходить из данного Постановления КС РФ, следует разделять два вида процессов.</p> <p><u>Разграничение собственности</u> между РФ и субъектом РФ и, по аналогии, между муниципалитетами. Главная особенность: вид собственности не меняется, а происходит смена собственника (например, был субъект РФ, а стала РФ).</p> <p><u>Перераспределение собственности</u> между государством и муниципалитетами. Главная особенность: меняется и вид собственности, и собственник имущества (объект имущества передаётся из муниципальной в государственную – в муниципальную).</p> <p><b>1. Назначение государственной собственности</b> – быть экономической основой для осуществления функций государства и реализации полномочий органов государственной власти (п. 2.1, 3.1, 3.3).</p> <p>В собственности публично-правового образования могут находиться только те объекты имущества, которые необходимы для осуществления собственных и делегированных полномочий органов власти.</p> <p><b>Комментарий автора 2.</b> Для каждого объекта имущества должно быть установлено целевое назначение – конкретное полномочие (задача), для осуществления которого он используется.</p> <p><b>2. Природа разграничения государственной собственности между РФ и субъектом РФ</b> (п. 2.1).</p> <p>Имущество, находящееся в федеральной собственности, может быть безвозмездно передано в собственность субъектов РФ. В свою очередь, имущество, находящееся в собственности субъектов РФ, может быть безвозмездно передано в федеральную собственность. <i>Такая передача не является принудительным отчуждением</i> имущества для федеральных нужд, предполагающим предварительное и равноценное возмещение.</p> <p>Однако разграничение государственной собственности и передача имущества, находящегося в государственной собственности, осуществляемая в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, не должны быть произвольными. <i>Имущество, передаваемое в процессе разграничения собственности, остается государственной собственностью и должно использоваться органами государственной власти только для осуществления ими своих полномочий.</i></p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>3. Критерии законности и обоснованности процессов разграничения публичного имущества (п. 2.2, 3.1-3.4).</b> <i>Основание</i> - только изменение состава публично-властных полномочий (должна быть установлена связь между разграничением публично-властных полномочий и разграничением имущества). <i>Должен быть заранее установлен порядок разграничения:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- основания для передачи;</li><li>- состав (перечень) объектов имущества для передачи;</li><li>- получение волеизъявления (<i>согласия</i>) субъекта РФ на такую передачу, <i>достижение договоренностей</i> между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ и запрет принудительного отчуждения имущества; - порядок передачи имущества, в т. ч. формы и содержания акта, оформляющего такую передачу.</li></ul> <p><b>4. Передача муниципального имущества в государственную собственность (перераспределение имущества) предполагает получение <i>согласия</i> органа МСУ и иных согласованных с органом МСУ действий</b> (Опред. КС РФ от 02.11.2006 № 540-О, от 07.12.2006 № 542-О, от 04.12.2007 № 828-О-П).</p> <p>а) Порядок передачи имущества из муниципальной собственности в федеральную ... или собственность субъектов РФ аналогичен порядку передачи имущества из собственности субъекта РФ в федеральную собственность. Он включает направление органом местного самоуправления предложения о передаче имущества, являющейся муниципальной собственностью, что предполагает необходимость волеизъявления органа МСУ на такую передачу и согласованных действий между органами МСУ и соответствующими органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а потому не может рассматриваться как позволяющий принимать уполномоченному исполнительному органу государственной власти РФ или субъекта РФ, осуществляющему полномочия собственника имущества, решения в одностороннем порядке о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность РФ или субъекта РФ, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления. ...Передача в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ из муниципальной собственности имущества, не включенного в указанные предложения, не допускается.</p> <p>б) <u>Дополнительные критерии</u> законности и обоснованности процесса перераспределения имущества. Должен соблюдаться принцип соразмерности финансово-экономических ресурсов МСУ предоставленным ему полномочиям.</p>
Постановление КС РФ от 15.12.2006 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ».	<p><b>Ситуация.</b> Часть 4 ст. 19 ФЗ-131 предусматривает: Органы МСУ <i>могут наделяться</i> отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.</p> <p><b>КС РФ определил содержание понятия «могут наделяться»</b> (п.5). <i>Указание на то, что полномочия (Федерального казначейства) «могут быть» переданы исполнительным органам госвласти субъекта РФ, не означает, что этот вопрос решается произвольно, по усмотрению какой-либо из сторон.</i> Формулировка «могут передаваться» предполагает:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- что субъект РФ, выражающий намерение принять на себя указанные полномочия, в состоянии обеспечить их надлежащее финансирование за счёт собственных доходов бюджета субъекта РФ и имеет в собственности (пользовании, управлении) необходимое для их осуществления имущество;</li></ul>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>- а РФ гарантирует соблюдение порядка заключения соответствующего соглашения, а при наличии разногласий по проекту соглашения обеспечивает использование предусмотренных Конституцией РФ и действующим законодательством согласительных процедур.</p> <p><b>Методологический вывод (обобщение). Дополнительный критерий законности и обоснованности передачи отдельных госполномочий органам МСУ: субъект РФ обязан обеспечить баланс интересов государства и МСУ.</b> Для этого субъект РФ обязан предварительно провести оценку возможности исполнения данного полномочия каждым муниципальным образованием и согласовать с каждым муниципальным образованием намерение передать это полномочие.</p>
<p>Постановление КС РФ от 18.07.2008 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого ст. 3 и п. 3 ст. 10 ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова»</p>	<p><b>1. Природа контрольной функции государства, а в широком смысле – публичной власти.</b> Контрольная функция государства по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения, в том числе в сфере гражданского оборота. Контрольная функция присуща всем органам госвласти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления.</p> <p><b>2. Критерии законности и эффективности контрольной функции (п. 3.1).</b> Должны быть определены: конкретные виды государственного контроля (надзора), основания, формы, способы, методы, процедуры, сроки его проведения, состав мер государственного принуждения, применяемых по итогам контрольных мероприятий, а также конкретный порядок финансового обеспечения контрольной деятельности.</p> <p><b>3. Установление органами власти индивидуально-возмездных платежей, не являющихся фискальными сборами: природа и критерии законности (п. 3.3).</b> Использование законодателем индивидуально-возмездных платежей, не являющихся фискальными сборами, как правило, возможно лишь при условии совершения органами публичной власти в отношении их плательщиков определенных действий (актов), влекущих для последних предоставление конкретных прав или выдачу разрешений, при том что сами эти платежи предназначены для возмещения расходов и дополнительных затрат, понесенных публичной властью. Такие действия (акты) представляют собой разновидность публичных услуг, оказываемых физическим или юридическим лицам, по общему правилу, на основе добровольного обращения этих лиц в целях получения необходимых им благ, обладание которыми зависит от соответствующей деятельности органов, представляющих публичную власть (регистрация прав, сертификация товаров или услуг, аккредитация и пр.).</p>
<p>Постановление КС РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности ч. 8 ст. 4 и частей 2, 3 и 4 ст. 9 ФЗ «Об особенностях отчуж-</p>	<p><b>1. Природа и (целевое) назначение муниципальной собственности (п. 2.1, 3.1).</b> В муниципальной собственности, как особой разновидности публичной собственности, -исходя из ее конституционного предназначения, заключающегося в обеспечении интересов местного сообщества в целом, - должно находиться то имущество, которое требуется для реализации публичных функций и полномочий органов МСУ по предметам их ведения.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
<p>дения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» в связи с жалобой администрации г. Благовещенска»</p>	<p><b>2. Состав муниципального имущества</b> (п. 3.1). В муниципальной собственности, согласно ст. 50 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», может находиться имущество, предназначенное:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- для решения установленных ФЗ-131 вопросов местного значения;</li><li>- для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ;</li><li>- для осуществления отдельных полномочий МСУ, переданных им органами МСУ др. муниципальных образований;</li><li>- предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц МСУ, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;</li><li>- для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам МСУ федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.</li></ul> <p><i>Федеральный законодатель, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не в праве ограничивать их в возможности иметь в собственности и иное имущество, если оно предназначено для осуществления возложенных на них полномочий.</i></p> <p><b>3. Критерии достаточности муниципального имущества</b> (п. 3.1). Имущество, находящееся в собственности муниципальных образований, предназначено обеспечивать наиболее полное покрытие их расходных обязательств и планы развития в соответствии с конституционно-правовым статусом муниципального образования. Обеспечение (соблюдение) этих условий является <i>государственной гарантией экономической самостоятельности МСУ</i>.</p> <p><b>4. Критерии полноты, целевого характера и обоснованности управления муниципальной собственностью</b> (п. 3.3). Органы МСУ самостоятельно управляя муниципальной собственностью от имени местного сообщества определяют в своих правовых актах, являющихся официальной формой осуществления муниципальной власти:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) настоящее и будущее предназначение объектов муниципальной собственности;</li><li>2) цели и способы использования объектов муниципальной собственности, в т.ч. эффективность использования;</li><li>3) возможность, сроки и условия их приватизации.</li></ol> <p><b>5. Защита права муниципальной собственности от принудительного отчуждения муниципального имущества субъектами малого и среднего предпр-ва: критерии законности и обоснованности отчуждения</b> (п. 1, 2.2, 2.3, 3.3, 4-4.3). 1. Положения ч. 8 ст. 4 и ч. 4 ст. 9 ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства /СМСП/, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» ... «... сами по себе <i>не обязывают к передаче имущества из муниципальной собственности в собственность частную без согласия собственника</i>». Реализация СМСП преимущественного права на приватизацию арендуемого муниципального имущества осуществляется применительно к тем объектам муниципальной собственности, в отношении которых имеет место волеизъявление муниципального образования как собственника этого имущества, выраженное в соответствующих нормативных предписаниях.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>2. Органы МСУ обязаны утвердить перечни муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав СМСП), используемого для поддержки предпринимательства и не подлежащего отчуждению в частную собственность.</p> <p>3. <i>Меры поддержки СМСП, предполагающие обременения права муниципальной собственности, не должны приводить к отрицанию самого этого права, в том числе к неоправданному сокращению имущественной основы МСУ.</i> Кроме того, такие <i>меры допустимы при условии</i>, что вызванное ими обременение муниципальной собственности действительно позволяет рассчитывать на достижение конституционно значимых целей.</p> <p>Поэтому введенное ФЗ <i>обязательное отчуждение арендуемых СМСП объектов муниципальной собственности касается лишь имущества, нахождение которого в муниципальной собственности не допускается и которое подлежит приватизации</i> в силу закона.</p> <p>4. <i>Отчуждение</i> такого имущества <i>носит возмездный характер</i>, на основе определения рыночной стоимости арендуемого муниципального имущества.</p> <p>5. <i>Требования к обоснованию отказа</i> в реализации преимущественного права приватизации арендуемых СМСП объектов имущества при обращении в органы МСУ (п. 4.2). Должен содержать следующую информацию:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- целевое назначение имущества, определенное муниципальными правовыми актами и соответствие имущества положениям законодательства о составе объектов муниципальной собственности;</li><li>- планируемое использование объектов муниципальной собственности, на приватизацию которых у СМСП возникает пре-имущественное право;</li><li>- основания возникновения права муниципальной собственности на конкретное имущество;</li><li>- последствия отчуждения муниципального имущества для его собственника;</li><li>- а также сведения о том, предпринимались ли органами МСУ действия, направленные на использование этого имущества в дальнейшем с целью реализации функций, возложенных на муниципальное образование.</li></ul> <p>6. Принудительное отчуждении муниципального имущества возможно только по решению суда.</p> <p><b>ВЫВОД КС РФ относительно законности положений частей 2 и 3 ст. 9 ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого СМСП ...».</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Положения частей 2 и 3 ст. 9 ФЗ «...» не предполагают возможность принудительного (безусловного) 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.</li><li>- Отчуждение же объектов муниципального имущества по воле собственника возможно <u>только</u> с надлежащим возмещением.</li><li>- Сумма возмещения должна быть соразмерной: (а) рыночной стоимости отчуждаемого имущества и (б) учитывать дополнительные расходы органов МСУ на организацию процесса отчуждения.</li></ul>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>6. Любое отчуждение муниципальной собственности должно предполагать предоставление МСУ компенсации дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, что вытекает из конституционных гарантий неприкосновенности собственности и недопустимости ограничения прав МСУ (п. 2.1).</b></p> <p><b>7. Особенности муниципального образования как участника гражданского оборота (п. 3.2).</b></p> <p>1) Ограниченная правоспособность: участие муниципальных образований в гражданском обороте, как и состав объектов муниципальной собственности могут быть связаны только с осуществлением властных функций и решением задач, возложенных на МСУ.</p> <p>2) Право создавать собственные хозяйствующие субъекты и участвовать в деятельности частных хозяйствующих субъектов.</p> <p>Хотя муниципальные образования в силу своей природы и статуса как участника гражданского оборота не занимаются предпринимательской деятельностью, решение вопросов местного значения в ряде случаев предполагает предоставление муниципальной имущества хозяйствующим субъектам не муниципальной формы собственности (с сохранением права муниципальной собственности) для оказания тех или иных услуг, связанных с жизнеобеспечением населения. В таких случаях нахождение конкретного объекта в публичной собственности выступает гарантией того, что - вне зависимости от воли субъекта экономической деятельности, свободного в принятии решения о ее прекращении по собственному желанию в любое время, - население муниципального образования не лишится возможности получения этих услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры.</p>
<p>Постановление КС РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения п. 4 ч. 1 ст. 16 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита"»</p>	<p><b>1. Природа муниципальной власти (МСУ как муниципальная власть) /п. 2/.</b></p> <p>Понимание МСУ как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, предполагает, что <i>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.</i> Это обуславливает возложение на органы МСУ вытекающих из природы МСУ обязанностей по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти.</p> <p><b>2. Цель (назначение) МСУ (п. 3).</b></p> <p><i>Решение вопросов местного значения как «конституционная обязанность».</i></p> <p>Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и тем самым удовлетворение основных жизненных потребностей населения муниципальных образований.</p> <p><b>Комментарий автора по поводу (1) и (2): разница между «определение правовых основ компетенции МСУ» и «регулирование общих принципов деятельности системы органов МСУ».</b></p> <p>В соответствии с неоднократно высказанной позицией КС РФ, МСУ является видом публичной власти и, одновременно, одной из форм реализации прав и свобод человека и гражданина. Эти вопросы составляют <i>исключительное ведение</i></p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>РФ, которое определено в Конституции РФ как «федеративное устройство» и «защита прав и свобод человека и гражданина» (пп. «б» и «в» ст. 71 Конституции РФ). Федеративное устройство предполагает, в частности, определение правовых основ компетенций публичной власти и конкретного состава компетенций (полномочий) различных видов (уровней) публичной власти. Поэтому <i>только РФ вправе определять состав вопросов местного значения и закреплять их за конкретными типами муниципальных образований.</i></p> <p><i>Т. о. установление принципов формирования вопросов местного значения и определение состава вопросов местного значения разных типов муниципальных образований относится к <b>исключительной компетенции РФ</b>, поскольку определяет «конституционные обязанности» (содержание деятельности) МСУ как самостоятельного вида публичной власти и одной из основ конституционного строя РФ.</i></p> <p>Определение общих принципов организации деятельности <i>системы органов МСУ</i> относится к «обеспечительному механизму» реализации конституционных основ публичной власти. Поэтому вопрос отнесён к совместной компетенции РФ и субъектов РФ (п. «н» ст. 72 Конституции РФ).</p> <p><b>3. Гарантии (критерии) целевого характера деятельности органов МСУ при решении вопросов местного значения</b> (п. 4, 4.1 в системной связи с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601, Приказом Минфина РФ от 27.08.2004 № 243).</p> <p><i>Формулировка вопроса местного значения имеет характер общей нормы - она устанавливает соответствующее направление деятельности муниципальных образований, но не объём полномочий, которыми они обладают для решения этого вопроса местного значения.</i></p> <p>Для определения конкретного состава полномочий вопросы местного значения должны быть «установлены» (в смысле Приказа Минфина № 243) в каждом муниципальном образовании. Иными словами, должны быть приняты муниципальные правовые акты, в которых конкретизируется объём полномочий органов МСУ по решению данного вопроса местного значения: какие конкретно органы МСУ и что именно (услуги, обязательства, функции) предоставляют в порядке решения ВМЗ, каким образом (процедуры), предполагаемый конечный результат и конкретная ответственность за достижение этого результата, иные вопросы.</p> <p><b>4. Государственная гарантия финансовой самостоятельности МСУ</b> (п. 4.3).</p> <p>Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ).</p> <p>Федеральные законы и Законы субъектов РФ не могут содержать положений, определяющих объём расходов за счёт средств местных бюджетов.</p> <p><i>Финансирование из средств местных бюджетов расходных обязательств, возникших в результате принятия решений органами государственной власти, не допускается.</i></p>



Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>5. Содержание термина «организация» при определении вопросов местного значения (п. 1.1).</b> Содержание термина «организация» должно раскрываться с учётом специального отраслевого законодательного регулирования. В любом случае <i>этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности.</i></p> <p>В противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым - вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований.</p> <p><b>6. Кто и как должен возмещать разницу между утвержденным тарифом для потребителей и экономически обоснованным тарифом, отражающим реальные затраты теплоснабжающей организации на производство тепловой энергии (п. 4.2).</b></p> <p>1) Поскольку возникновение межтарифной разницы служит прямым следствием реализации полномочий по государственному регулированию цен (тарифов) на тепловую энергию, <i>субъектом, обязанным возместить теплоснабжающей организации расходы, обусловленные установлением тарифа на уровне ниже экономически обоснованного, должно быть то публично-территориальное образование, уполномоченным органом которого было принято соответствующее тарифное решение, т.е., по общему правилу, субъект РФ.</i></p> <p>2) <b>Запрещено</b> предоставлять местным бюджетам субсидии из бюджета субъекта РФ на компенсацию межтарифной разницы. Поскольку под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов МСУ по вопросам местного значения. К каковым выплата теплоснабжающим организациям компенсаций на покрытие межтарифной разницы, как и установление соответствующих тарифов, не относится. Поэтому <i>возложение на городские округа обязанности исполнять финансовые обязательства, возникающие из решений, принятых органами исполнительной власти субъектов РФ в рамках своей компетенции, нарушает установленный Бюджетным кодексом РФ принцип самостоятельности бюджетов и конституционный принцип самостоятельности МСУ.</i> <i>Субъект РФ обязан напрямую компенсировать межтарифную разницу каждой теплоснабжающей организации.</i></p> <p>3) Органы МСУ могут наделяться законом субъекта РФ полномочиями на государственное регулирование цен (тарифов) на тепловую энергию путём принятия закона субъекта РФ, который должен отвечать установленным ст. 19 ФЗ-131 требованиям и вводиться в действие ежегодно законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год, при условии, что в нём предусмотрено предоставление субвенций на осуществление таких полномочий.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>7. Критерии качества реализации ч. 1 ст. 4 Европейской хартии МСУ в РФ – качество законодательного регулирования МСУ со стороны государства (п. 2).</b> Законодатель обязан обеспечить ясное, чёткое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы МСУ, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов МСУ нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности.</p> <p>Обеспечения на законодательном уровне:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- принципа равенства прав муниципальных образований как территориальных сообществ граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление МСУ;</li><li>- юридического равенства между муниципальными образованиями и в их взаимоотношениях с органами госвласти в сфере финансово-бюджетных отношений.</li></ul> <p>Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за МСУ неопределенные по объему полномочия, а органы МСУ - реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти, ставило бы под сомнение надлежащее финансово-экономическое обеспечение МСУ соразмерно его полномочиям, а в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами МСУ их конституционных обязанностей, в т. ч. по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.</p>
Постановление КС РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ч. 4 и ч. 5 ст. 35 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова»	<p><b>1. МСУ – один из уровней публичной власти (п. 2).</b></p> <p><b>2. Местное самоуправление – обязанность граждан</b> участвовать непосредственно или через выборные органы в самостоятельном решении вопросов местного значения (п. 2).</p> <p><b>3. Территориальная организация МСУ формируется на основе сочетания поселенческого и территориального принципов (п. 3.1).</b></p> <p><b>4. Назначение поселенческого уровня МСУ (п. 3.1).</b> На первичном (базовом) уровне МСУ осуществляется в поселениях, создаваемых с учётом естественного расселения людей и потому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами, главная задача которых - удовлетворение его основных жизненных потребностей, т.е. непосредственное решение вопросов местного значения.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>5. Природа и назначение муниципального района</b> (п. 3.1).  Муниципальный район по своей правовой природе - это муниципальное образование, которое объединяет другие муниципальные образования (поселения), и одновременно - это публично-территориальная единица, представительные органы которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и исполнять в соответствующих пространственных пределах отдельные государственные полномочия, возложенные на них РФ и (или) субъектом РФ, что предполагает возможность выбора в рамках основанного на требованиях Конституции РФ федерального законодательства оптимальных для конкретного муниципального района форм осуществления муниципальной власти и порядка формирования его представительных органов.</p> <p><b>6. Многообразие местных задач (проблем) предполагает многообразие форм территориальной организации МСУ, многообразие типов муниципалитетов и многообразие подходов к формированию представительных органов и состава решаемых ими задач</b> (п. 3.2-3.4).</p> <p>1) Конституция РФ, предусматривая осуществление МСУ через выборные и другие органы МСУ, не требует, чтобы представительные органы муниципальной власти формировались по единым (универсальным) правилам, безотносительно к особенностям осуществления МСУ в конкретных пространственных (поселенческих или иных территориальных) пределах.</p> <p>2) Представительные органы МСУ, призванные обеспечивать формирование и выражение воли населения при решении вопросов местного значения и осуществлять основную функцию муниципального правотворчества, должны получать свою легитимацию напрямую от населения путём муниципальных выборов прежде всего в наиболее приближенных к населению муниципальных образованиях, каковыми являются городские и сельские поселения.</p> <p>3) Что касается представительных органов муниципальных образований, созданных по территориальному (районному) принципу, то они могут быть сформированы населением и в ином, отличном от муниципальных выборов, порядке, если им обеспечивается формирование соответствующего органа муниципальной власти как органа народного представительства, что возможно и на основе вхождения в его состав лиц из числа ранее избранных населением на муниципальных выборах - глав поселений и депутатов представительных органов поселений.</p> <p>4) <i>Пункт 1 части 4 статьи 35 ФЗ-131, допускающий возможность формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений, не является императивным, а предполагает свободу усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта в рамках предусмотренной данной статьей альтернативы, который должен быть определен в Уставе муниципального района.</i></p>
<p>Постановление КС РФ от 30.03.2012 № 9-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 4 Закона РФ "О приватизации жилищного фонда в РФ" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Звениговский</p>	<p>пп. 1, 2.2, 3.1, 3.2.</p> <p>1. 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.</p> <p>2. Муниципальный жилищный фонд как часть муниципального имущества предназначен, в конечном счёте, для использования в целях решения задач, связанных с вопросами местного значения. К таковым можно отнести организацию</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
<p>муниципальный район" Республика Марий Эл»</p>	<p>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 социально значимых прав.</p> <p>Граждане, занятые в таких социально значимых сферах, проживающие на территории муниципального образования или приглашаемые из других местностей для работы, как правило, нуждаются в обеспечении жилыми помещениями. В условиях недостаточности жилищного фонда социального использования и с учётом необходимости рационального (экономного) его распределения между жителями муниципального образования жилищные потребности граждан, выполняющих трудовые или служебные обязанности в интересах муниципального образования, могут удовлетворяться за счёт предоставления им служебных жилых помещений из муниципального жилищного фонда, причём в отношении определённых категорий работников соответствующая обязанность органов местного самоуправления предусмотрена на законодательном уровне.</p> <p><i>Поэтому служебные жилые помещения выполняют специфическую социальную функцию, заключающуюся в обеспечении права на жилище востребованных в тех или иных местностях специалистов, категории которых определяются органом МСУ.</i></p> <p>3. Право граждан на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения не имеет конституционного закрепления и не подпадает под характеристики основных прав и свобод человека и гражданина. Это право приобретается гражданином в силу закона и является производным от его статуса нанимателя жилого помещения.</p> <p>4. Приватизация муниципального имущества, в том числе жилых помещений специализированного жилищного фонда, не должна приводить к невозможности осуществления органами местного самоуправления своих обязанностей по решению вопросов жизнеобеспечения населения.</p> <p><i>Поэтому собственники вправе принимать решения о приватизации служебных жилых помещений, исключая их тем самым из специализированного жилищного фонда на основании решения органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом. Такие решения являются исключением из общего правила и не могут предполагать систематического и обязательного отчуждения жилых помещений специализированного жилищного фонда в собственность граждан.</i></p> <p><b>ВЫВОД КС РФ.</b> Положение ч. 2 ст. 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ» не предполагает установления ни законами субъектов РФ, ни муниципальными правовыми актами обязанности муниципального образования отчуждать в порядке приватизации в пользу нанимателей служебные жилые помещения, относящиеся к специализированному жилищному фонду, и вместе с тем (при отсутствии потребности в конкретном служебном жилом помещении) не лишает его как собственника муниципального имущества права распоряжаться им по своему усмотрению.</p>
<p>Постановление КС РФ от 18.07.2012 № 19-П "По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 и ст. 3 ФЗ "О порядке рассмотрения об-</p>	<p><b>1. Обращения граждан в органы власти является формой участия граждан в управлении публичными делами и механизмом защиты прав личности (п. 2).</b></p> <p>Обращения позволяют гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно - через выявление конкретных проблем и возможных</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
ра-щений граждан РФ" в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области»	<p>путей их решения - способом оптимизации деятельности органов публичной власти.</p> <p><b>2. Отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе органов публичной власти: государственные и муниципальные учреждения и предприятия, иные организации, созданные публично-правовыми образованиями (п. 6-6.2).</b></p>
Постановление КС РФ от 15.11.2012 № 26-П «По делу о про-верке конституционности положения ч. 2 ст. 10 ФЗ "О государственной гражданской службе РФ" в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края»	<p><b>Утверждение Реестра должностей государственной гражданской службы РФ не предполагает обязанности субъекта РФ тождественности утверждаемого им Реестра должностей гос. гражданской службы субъекта РФ</b> (п. 1.2, 3.1, 4, постановляющая часть - пп. 2 и 3).</p> <p>1. Самостоятельность субъекта РФ при учреждении должностей государственной гражданской службы субъекта РФ не исключает право федерального законодателя требовать - исходя из конституционно значимых целей - рационального единообразия в правовом регулировании должностей государственной гражданской службы на федеральном уровне и на уровне субъекта РФ.</p> <p>2. Однако <i>интерпретация ч. 2 ст. 10 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», как обязывающей субъекты РФ буквально воспроизводить положения Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, приводит к ограничению их конституционных полномочий по учреждению должностей государственной гражданской службы в государственных органах субъектов РФ, не сопоставимых по структуре и осуществляемым функциям с федеральными государственными органами, и к унификации - без учета установленных служебными контрактами должностных полномочий - наименований должностей государственной гражданской службы, в том числе применительно к государственным органам, не входящим в единую систему исполнительной власти в РФ.</i></p> <p><b>ВЫВОД КС РФ.</b> Признать положение ч. 2 ст. 10 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 1 (часть 1), 5 (часть 3), 11 (часть 2), 19 (часть 1), 73 и 77, в той мере, в какой установленное им требование учитывать при утверждении реестра должностей гос-ударственной гражданской службы субъекта РФ структуру государ-ственных органов, наименования, категории и группы должностей государственной гражданской службы РФ, установленные Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы, - при отсутствии в действующем правовом регулировании нормативных положений, конкретизирующих порядок использования Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы для целей определения содержания реестров должностей государственной гражданской службы субъектов РФ, - рассматривается в судебной практике как подразумевающее необходимость обеспечения тождества системы государственной гражданской службы субъекта РФ системе федеральной государственной гражданской службы.</p> <p>Федеральному <u>законодателю надлежит</u> - исходя из требований Конституции РФ и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда РФ, выраженных в настоящем Постановлении, - <u>предусмотреть непосредственно в федеральном законе четкие, ясные и соответствующие конституционно значимым целям критерии, которые позволяли бы определять содержание реестра должностей государственной гражданской службы субъекта РФ с учетом системы и структуры органов государственной власти данного субъекта РФ, установленных им в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов госвласти, установленными федеральным законом.</u></p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>Комментарий автора.</b> Аналогичная аргументация распространяется на соотношение Реестра должностей субъекта РФ, Реестра (типовых) муниципальных должностей, утвержденных субъектом РФ в региональном Законе об организации муниципальной службы в субъекте РФ, и Реестра муниципальных должностей конкретного муниципалитета.</p>
<p>Постановление КС РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о про-верке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы</p>	<p><b>Назначение «муниципального фильтра» при выдвижении кандидатов на пост высшего должностного лица субъекта РФ</b> (п. 2, 2.3, 3.1, 3.2).</p> <p>1. Конституция РФ не определяет непосредственно порядок формирования органов государственной власти субъектов РФ. Конституция РФ не рассматривает выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, в качестве единственно допустимого механизма формирования органов публичной власти.</p> <p>Тем самым в системе конституционного регулирования организации публичной власти РФ предполагается, что <i>конкретные способы формирования органов государственной власти субъектов РФ</i>, в том числе замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), <i>не обязательно должны совпадать с теми, которые применяются в отношении соответствующих (сходных с ними) федеральных органов государственной власти, и при необходимости могут на каждом конкретном этапе развития российской государственности подвергаться корректировке.</i></p> <p>2. Формы (способы) поддержки кандидата при избрании высшего должностного лица субъекта РФ должны учитывать характер и круг решаемых им задач. Учитывая, что высшее должностное лицо субъекта РФ несёт ответственность за обеспечение социального, экономического и иного развития территории субъекта РФ, а значит, и каждого входящего в его состав муниципального образования, процедура замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ должна предусматривать те или иные формы участия выборных лиц местного сообщества, учёта их мнения.</p> <p>3. <i>Особое назначение участия выборных представителей МСУ в выдвижении кандидатов на высшую должность субъекта РФ.</i></p> <p>3.1. Поддерживая того или иного кандидата, выборное лицо МСУ (депутат или избранный на выборах глава муниципалитета):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- действует в качестве, отражающем, прежде всего, факт наличия у него - как облеченного в результате избрания доверием населения муниципального образования - публично-правового статуса, свидетельствующего не только о личных характеристиках, политическом и жизненном опыте выборного лица местного самоуправления, но и о его определенной интегрированности в политическую систему общества;</li><li>- и признаёт реальную способность кандидата в случае победы на выборах решать задачи, относящиеся к компетенции высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), обеспечивая комплексное СЭР региона и составляющих его муниципальных образований.</li></ul> <p>3.2. Обеспечиваются предпосылки согласованного функционирования органов госвласти и органов МСУ.</p> <p>3.3. Обеспечиваются основанное на разграничении предметов ведения и полномочий и на признании самостоятельности МСУ единство функциональных основ организации публичной власти в субъекте РФ.</p> <p>3.4. Создаёт дополнительные условия для надлежащего гарантирования прав граждан, проживающих на данной территории, и прав МСУ.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>Комментарий автора.</b></p> <p>1. Правомерность доводов, указанных в п. 3.1 (выше) вызывает сомнение.</p> <p>Во-первых, если исходить из норм ФЗ, кандидат должен получить в свою поддержку не более 10 % подписей представителей муниципалитетов. Этого слишком мало, чтобы утверждать об «интегрированности представителя МСУ в политическую систему общества» и о «реальной способности кандидата решать вопросы комплексного СЭР». И этого мало, чтобы утверждать о способности кандидата обеспечить комплексное развитие региона.</p> <p>Наконец, не указан процедура на основании которой выбираются эти 10 % муниципалитетов. В частности, исходя из принципа обеспечения комплексности развития, было бы правомерно установить требование, чтобы кандидата поддерживали представители разных типов муниципалитетов – городских округов, муниципальных районов и поселений. ФЗ не содержит таких требований.</p> <p>Во-вторых, речь идёт о «представителях МСУ». Иными словами, о статусе лиц, поставивших свою подпись (от имени сообщества!) в поддержку кандидата. Этот статус <i>представителя МСУ должны получить от соответствующего представительного органа (если речь идет о главе муниципального образования или о депутате) или от партии (если речь идет о депутате)</i>. И при подписании этот факт должен быть отражен в документах поддержки кандидата.</p> <p>В противном случае депутаты и глава муниципального образования действуют как частные лица и высказывают личное мнение.</p> <p>В-третьих, кандидат должен <i>доказать</i> свою способность обеспечить комплексное СЭР региона. Для этого он должен выступить перед всеми муниципалитетами (представителей муниципалитетов) региона с программой. И только после обсуждения и одобрения этой программы представители муниципалитетов вправе ставить свою подпись в поддержку кандидата.</p> <p>2. Правомерность доводов, указанных в п. 3.2 и 3.3 (выше) вызывает сомнение: единство функционирования органов власти и признание самостоятельности МСУ <i>не может зависеть от наличия (отсутствия) подписи представителя МСУ</i> в поддержке кандидата в губернаторы!</p>
<p>Постановление КС РФ от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»</p>	<p><b>1. Принцип несовместимости депутатского мандата с «другой оплачиваемой должностью, кроме ...» (п. 2).</b></p> <p>Запрет для депутата Государственной Думы замещать иные должности в органах публичной власти и заниматься другой оплачиваемой деятельностью - по его смыслу в системе приведенных норм Конституции РФ - направлен на обеспечение независимости парламентария при осуществлении возложенных на него полномочий: с одной стороны, ограждая депутатов от неправомерного влияния, которое может быть на них оказано в связи с осуществлением иной, помимо парламентской, оплачиваемой деятельности, а с другой - препятствуя использованию ими своего должностного положения в целях извлечения выгод для себя или иных лиц, он преследует правомерную цель исключить конфликт интересов, гарантировать статус депутата Государственной Думы как представителя всего российского народа, а не отдельных граждан.</p> <p>В современных российских условиях запрет актуален в связи с необходимостью предотвратить сращивание политической власти и бизнеса как питательную почву для коррупции и других злоупотреблений депутатскими полномочиями.</p> <p><b>Примечание.</b> Уточнение позиции КС РФ см. в Пост. КС РФ от 05.04.2013 № 7-П.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>2. Что такое «оплачиваемая деятельность, кроме преподавательской, научной, иной творческой» (п. 4 - 4.3).</b></p> <p>1. <i>Оплачиваемая деятельность</i> (кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности) <i>не сводится исключительно к работе в рамках трудового договора (служебного контракта), в том числе на государственной или муниципальной службе, либо гражданско-правовых договоров, связанных с выполнением работ, оказанием услуг, но подразумевает и другую не запрещенную законом направленную на получение дохода экономическую деятельность, включая предпринимательскую, занятие которой может привести к коллизии имущественных интересов депутата и публичных интересов.</i></p> <p>2. Виды оплачиваемой деятельности, <i>несовместимой</i> с мандатом депутата:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- индивидуальное предпринимательство (ИП), в т.ч. деятельность без образования юрлица, а также деятельность при отсутствии госрегистрации ИП;</li><li>- личное участие в осуществлении деятельности коммерческой организации или способствование таковой деятельности (независимо от того, является депутат учредителем либо участником такой организации или нет);</li><li>- вхождение в состав органов управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации и участие в работе высшего органа управления хозяйственным обществом;</li><li>- преподавательская, научная и иная творческая деятельность не допускается, когда её финансирование осуществляется <i>исключительно</i> за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ.</li></ul> <p>3. <i>Особый случай</i> – владение акциями и иными ценными бумагами.</p> <p>Само по себе владение акциями (долями участия в уставном капитале), обуславливающее право принимать участие в работе общего собрания хозяйственного общества, не может рассматриваться как обстоятельство, влекущее досрочное прекращение полномочий депутата.</p> <p><i>Но если владение приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставном капитале организации) может привести к конфликту интересов, депутат обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия в уставном капитале организации) в доверительное управление в соответствии с законодательством РФ.</i></p> <p><i>Также, если же устранение от участия в работе общего собрания хозяйственного общества без ущерба для его деятельности или имущественных интересов самого акционера (участника) фактически невозможно, он должен передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия в уставном капитале организации) в доверительное управление.</i></p> <p><b>3. Природа ответственности депутатов, выборных лиц (п. 3.2, 3.3).</b></p> <p>1. Гражданин, добровольно избирая различные виды деятельности по отправлению публичных функций, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус.</p> <p>Гражданин в случае его избрания в Государственную Думу должен сделать выбор между депутатским мандатом и несовместимой с ним иной должностью (иной оплачиваемой деятельностью) и не вправе принять депутатский мандат, не отказавшись от иной должности (иной оплачиваемой деятельности); в случае же, если такая несовместимость возникнет или будет установлена в период легислатуры, депутат лишается своего мандата - его полномочия прекращаются досрочно.</p> <p>2. Досрочное прекращение полномочий депутата не связано по своей природе с уголовным, административным или гражданско-правовым деликтом либо дисциплинарным проступком, не является мерой уголовной, административной или</p>



Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>гражданско-правовой ответственности, не относится оно и к мерам дисциплинарной ответственности.</p> <p>Это специальная мера конституционно-правовой ответственности: полномочия депутата Государственной Думы прекращаются досрочно и он утрачивает свой статус вследствие нарушения запрета, прямо установленного Конституцией РФ или ФЗ.</p> <p><b>4. Основы процедуры досрочного прекращения полномочий депутатов</b> (п. 5 – 5.2).</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Тщательное выявление и оценка (проверка) фактов путем проведения соответствующим комитетом Государственной Думы (или специально созданной для этого комиссией) парламентского расследования и слушаний Государственной Думы. Обязанность Государственной Думы обеспечивать прозрачность источников информации о фактах, свидетельствующих о нарушении принципа несовместимости депутатского мандата с другой оплачиваемой деятельностью.</li><li>2. Принятие парламентом решения по вопросу о прекращении парламентского мандата простым большинством (или указанным в Реглменте количеством) голосов.</li><li>3. Депутатам Государственной Думы должна быть гарантирована возможность на равных основаниях участвовать в заседании палаты, выражать собственное мнение по рассматриваемому вопросу, право на судебную защиту и т.д.</li></ol>
<p>Постановление КС РФ от 05.04.2013 № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой ст. 6 Трудового кодекса РФ в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов»</p>	<ol style="list-style-type: none"><li><b>1. Принцип «свободного мандата»</b> (п. 2). Депутаты связаны лишь Конституцией РФ и своей совестью.</li><li><b>2. Особый правовой статус депутатов, осуществляющих свою деятельность на профессиональной основе</b> (п. 3, 3.1).<ol style="list-style-type: none"><li>1. Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ относятся к лицам, замещающим государственные должности субъекта РФ. Должность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливается для его непосредственного участия в осуществлении полномочий данного законодательного (представительного) органа государственной власти.</li><li>2. Законодателю субъекта РФ прямо предписывается введение гарантий для депутатов своего законодательного (представительного) органа государственной власти - при условии, что они согласуются с общими принципами организации данных органов государственной власти субъектов РФ, установленными федеральным законом.</li><li>3. Хотя при осуществлении депутатских полномочий как в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, так и вне его (например, во взаимоотношениях с избирателями) все депутаты обладают равными правами и несут равные обязанности, на тех из них, <i>кто осуществляет депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, налагаются дополнительные ограничения</i>. В частности, они не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством РФ, а также участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.</li></ol></li></ol>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>3. «Требование о несовместимости» (принцип несовместимости депутатского мандата с «другой оплачиваемой должностью, кроме ...») и материально-финансовые гарантии профессиональной деятельности депутата (п. 3.1, 3.2).</b></p> <p>1. Профессиональный характер депутатской деятельности (т. е. деятельность на постоянной, освобожденной основе - автор) обеспечивает её эффективность и надлежащее качество.</p> <p>2. С целью обеспечения независимости освобожденных депутатов и ограждения их от давления со стороны, мировая практика выработала «требование о несовместимости» (принцип несовместимости депутатского мандата с «другой оплачиваемой должностью, кроме ...») (см. Пост. КС РФ от 27.12.2012 № 34-П).</p> <p>3. <i>Установление подобных ограничений предполагает предоставление депутатам, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе и реализующим таким образом конституционное право на использование своих способностей к труду, надлежащих материально-финансовых гарантий, отсутствие которых не соответствует условиям функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти в демократическом правовом государстве.</i></p> <p>4. К числу материально-финансовых гарантий депутатской деятельности, осуществляемой на профессиональной постоянной основе, относятся в первую очередь ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения и иные выплаты, ежегодный оплачиваемый отпуск и др., предоставляемые депутатам в течение срока их полномочий, <i>что не исключает возможность установления для них дополнительных гарантий, предоставление которых связано с прекращением, в том числе досрочным, депутатских полномочий</i> (например, единовременная денежная выплата).  <i>Предоставление различных единовременных денежных выплат при прекращении полномочий (работы) возможно лишь по основаниям, не связанным с виновным поведением.</i></p> <p><b>4. Депутат – не наёмный работник (п. 4).</b>  <i>Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, осуществляющих депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, в силу принципа независимости парламентария, не являются наемными работниками, - их правовой статус обусловлен самим актом избрания на выборах, а также решением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ об осуществлении конкретным депутатом полномочий на профессиональной постоянной основе и (или) иными предусмотренными законодательством о статусе депутатов региональных парламентов обстоятельствами.</i></p>
<p>Постановление КС РФ от 14.05.2013 № 9-П «По делу о проверке конституционности п. 4 ст. 26 ФЗ от 22.04.2004 № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ" в связи с</p>	<p><b>1. Критерии соблюдения принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства (п. 2).</b>          Осуществляя правовое регулирование в этой сфере, законодатель, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, должен соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий <i>правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики</i>, с тем чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, т.е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
<p>принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ " и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в связи с жалобой гражданки Н.М. Моренко»</p>	<p><b>2. Социальная защита и достоинство личности</b> (п. 2). Законодатель обязан создать такую систему социальной защиты, которая позволяла бы наиболее уязвимым категориям граждан получать поддержку, включая материальную, со стороны государства и общества и обеспечивала бы благоприятные, не ущемляющие охраняемое государством достоинство личности (статья 21, часть 1, Конституции РФ) условия для реализации своих прав теми, кто в силу возраста, состояния здоровья или по другим не зависящим от них причинам не может трудиться.</p>
<p>Постановление КС РФ от 27.06.2013 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 3 и 10 ст. 40 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" и п. 3 ч. 1 ст. 83 Трудового кодекса РФ в связи с жалобой гражданина А.В.Дубкова»</p>	<p><b>1. Статус выборных должностных лиц МСУ. Выборные лица – не наёмные работники</b> (п. 3.1). Выборные должностные лица МСУ имеют публично-правовой статус, природа которого обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления и который обеспечивает лицу, наделенному этим статусом, участие в управлении делами МСУ посредством замещения соответствующей должности. Они не являются наёмными работниками. Поэтому отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, по своему характеру отличаются от трудовых отношений, которые складываются, как правило, в сфере наемного труда.</p> <p><b>2. Критерии начала и окончания срока полномочий выборного должностного лица МСУ</b> (п. 1, 3.1). Полномочия выборного должностного лица МСУ начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица МСУ.</p> <p><b>3. Решение коллизии между досрочным удалением главы муниципального образования (ГМО) в отставку и досрочными выборами главы ГМО или гарантии судебной защиты прав ГМО</b> (п. 3.2). 1. Процедура удаления ГМО в отставку предполагает право любого лица, чьи права непосредственно затронуты в процессе удаления в отставку, на равную защиту в суде его прав и законных интересов. 2. Отсутствие специальных норм, непосредственно регулирующих порядок удаления ГМО в отставку, не ставит под сомнение необходимость безусловного обеспечения удаленному в отставку лицу гарантий своевременной и эффективной судебной защиты его прав. Соответственно, <i>признание судом решения об удалении ГМО в отставку незаконным не требует каких-либо дополнительных подтверждений для его восстановления в ранее занимаемой должности</i>. Иное означало бы отрицание гарантий судебной защиты мандата выборного лица. 3. Установленный ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» срок проведения досрочных выборов в случае досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления не может применяться вне связи с процессом судебной защиты прав удаленного в отставку с</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>должности ГМО лица, а досрочные выборы не должны создавать препятствий для реализации соответствующих судебных гарантий его прав.</p> <p>В свою очередь, судебная защита должна осуществляться в максимально короткий срок, с тем чтобы исключалось необоснованно продолжительное по времени сохранение ситуации неопределенности в отношении правового статуса указанного лица, влекущей невозможность своевременного восстановления нормального порядка управления муниципальным образованием на основе проведения досрочных выборов на должность главы муниципального образования.</p> <p><b>ВЫВОД КС РФ.</b> <i>Правоприменительные органы должны исходить из недопустимости назначения досрочных выборов на должность главы муниципального образования до разрешения судом соответствующего дела.</i></p>
<p>Постановление КС РФ от 26.06.2014 № 19-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 18 ст. 35 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", п. 4 ст. 10 и п. 2 ст. 77 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" и п. 3 ст. 7 Закона Ивановской области "О муниципальных выборах" в связи с жалобой граждан А.В. Ерина и П.В. Лебедева»</p>	<p><b>1. Основание легитимизации МСУ в поселениях и на др. территориях</b> (п. 2.1). Основанием легитимизации МСУ и осуществления возложенных на него в соответствии с Конституцией РФ полномочий в городских, сельских поселениях и на других территориях является воля населения этих территорий, выраженная непосредственно или через образованные им выборные (представительные) органы.</p> <p><b>2. Особая роль выборного (представительного) органа в системе муниципальной власти</b> (п. 2.2). Особая роль выборного (представительного) органа в организационном механизме муниципальной власти связана с выявлением и согласованным выражением волеизъявления местного сообщества, осуществлением возложенных на него действующим законодательством нормотворческой, контрольной и иных публичных функций от имени и в интересах населения муниципального образования.</p> <p><b>3. Судебные процедуры как механизм обеспечения права на судебную защиту прав и законных интересов, связанных с осуществлением МСУ или гарантии судебной защиты прав депутатов при самороспуске представительного органа</b> (п. 2.2 - 2.4, 3.1). При досрочном прекращении полномочий выборных органов и выборных должностных МСУ должны быть гарантированы возможность судебной проверки соответствующего решения по заявлению выборных лиц, которых оно затрагивает, а также проведение досрочных выборов в установленные законом сроки.</p> <p>При рассмотрении вопроса о судебной защите прав лица, удаленного в отставку с должности главы муниципального образования, КС РФ (Пост. от 27.06.2013 № 15-П) сформулировал правовую позицию: «Правоприменительные органы должны исходить из недопустимости назначения досрочных выборов на должность главы муниципального образования до разрешения судом соответствующего дела». И обязал федерального законодателя внести соответствующие изменения в соответствующие законы.</p> <p><i>Эта правовая позиция подлежит учёту и при решении вопросов, касающихся досрочного прекращения полномочий депутатов представительного органа муниципального образования вследствие его самороспуска.</i></p> <p><b>ВЫВОД КС РФ.</b> Поскольку определение порядка принятия решения о самороспуске прямо отнесено к предмету регулирования Устава муниципального образования, предполагается, что именно на уровне муниципального нормотворчества должны быть закреплены и сопутствующие гарантии, которые исключали бы возможность решения представительным органом вопроса о самороспуске произвольным образом и обеспечивали бы депутатам этого органа, чьи полномочия вследствие</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><i>его самороспуска были прекращены досрочно, гарантий своевременной и эффективной судебной защиты их прав. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа путём самороспуска, правоприменительные органы должны исходить из недопустимости назначения досрочных выборов депутатов до разрешения судом соответствующего дела.</i></p>
<p>Постановление КС РФ от 13.10.2015 № 26-П «По делу о проверке конституционности п. 24 ч. 1 ст. 16 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Североуральский городской округ"»</p>	<p><b>1. Создание условий для достойной жизни и свободного развития человека - обязанность государства и МСУ</b> (п. 2, рассматриваемый в системной взаимосвязи с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601). <b>Комментарий автора 1.</b> Необходим Федеральный конституционный закон (ФКЗ) о государственных гарантиях реализации п. 1 ст. 7 Конституции РФ. Такой ФКЗ должен:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- раскрыть содержание понятия «достойная жизнь и свободное развитие личности» в терминах государственных и муниципальных услуг и обязательств;</li><li>- осуществить распределение этих услуг и обязательств по уровням публичной власти, в т. ч. определить перечень гарантированно бесплатных услуг и обязательств, предоставляемых публичной властью;</li><li>- установить единый подход к формированию перечней обязательных показателей оценки уровня и качества жизни людей (конечный результат) и методики их определения;</li><li>- описать конкретные формы и виды ответственности каждого уровня публичной власти за конечный результат.</li></ul> <p><b>2. Назначение МСУ</b> – реализация обязанностей публичной власти по созданию условий для достойной жизни людей (п. 2).</p> <p><b>3. Природа вопросов местного значения - ВМЗ. Запрет на возложение (перераспределение, ...) ВМЗ на органы госвласти</b> (п. 2). <i>Вопросы местного значения в силу прямого предписания статьи 130 (часть 1) Конституции РФ могут и должны решать именно органы МСУ, а не органы государственной власти. Это не исключает их взаимодействия, основанного на признании самостоятельности МСУ, при решении общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования, а также участия органов МСУ в установленных законом пределах в реализации публичных функций и задач государства на соответствующей территории.</i> Содержанием ВМЗ является обеспечение жизнедеятельности <i>населения конкретного</i> муниципального образования. Выделение конкретных задач, которые составляют содержание вопросов местного значения, осуществляется законодателем с учетом достигнутого уровня развития МСУ, а также необходимостью наиболее эффективной реализации на местном уровне задач, которые ставит перед собой государство в области социального, экономического, экологического, культурного и иного развития.</p> <p><b>Комментарий автора 2.</b> В 2016 году приняты поправки в законодательство РФ, наделившие субъекта РФ правом изменять состав вопросов местного значения поселений. Должен быть установлен <i>единый порядок</i> реализации этого полномочия. <i>Обязательным</i> элементом подготовки соответствующего закона является обоснование целесообразности из-</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>менения состава вопросов местного значения с позиции улучшения качества и уровня жизни населения, а также повышения эффективности деятельности органов МСУ.</p> <p><b>Комментарий автора 3.</b> <i>Исключительным полномочием РФ является «федеративное устройство» и «защита прав и свобод человека и гражданина»</i> (пп. «б» и «в» ст. 71 Конституции РФ). В соответствии с неоднократно высказанной позицией КС РФ, МСУ является видом публичной власти и, одновременно, одной из форм реализации прав и свобод человека и гражданина.</p> <p>Федеративное устройство заключается, в частности, в формировании и распределении компетенций (полномочий) между видами (уровнями) публичной власти. Поэтому <i>только РФ вправе определять состав вопросов местного значения и закреплять их за конкретными типами муниципальных образований</i>. Состав вопросов местного значения определяет содержание деятельности МСУ как самостоятельного вида публичной власти, и не относится к «общим принципам организации системы органов МСУ».</p> <p>Определение общих принципов организации деятельности <i>системы органов МСУ</i> относится к «обеспечительному механизму» реализации конституционных основ публичной власти. «Обеспечительному» в том смысле, что система органов МСУ вытекает из полномочий, должна обеспечивать реализацию полномочий. Поэтому данный вопрос отнесён к совместной компетенции РФ и субъектов РФ и регулируется пунктом «н» ст. 72 Конституции РФ.</p> <p><i>По общему правилу исключительное полномочие РФ нельзя передавать субъекту РФ. Поэтому наделение субъектов РФ полномочиями уточнять состав вопросов местного значения поселений противоречит Конституции РФ.</i></p> <p><b>Комментарий автора 4.</b> В п. 2 данного Постановлении КС РФ <u>допущена юридическая ошибка</u>.</p> <p>В абзаце 5 п. 2 Постановления совместная компетенция РФ и субъектов РФ определена судьями Конституционного суда как «общие принципы организации МСУ». В п. 1 «н» ст. 72 Конституции РФ сказано иное: «в совместном ведении РФ и субъектов РФ находится <i>установление общих принципов организации системы органов госвласти и МСУ</i>».</p> <p><i>Таким образом, судьи Конституционного суда произвольно расширили совместную компетенцию РФ и субъектов РФ, включив сюда исключительные полномочия РФ и нарушив этим п. 1 «н» ст. 72 Конституции РФ.</i></p> <p><b>4. Кто должен убирать несанкционированные свалки на землях лесного фонда</b> (п. 4.1, 4.2).</p> <p>1. В системе действующего правового регулирования <i>принятие мер, направленных на ликвидацию загрязнения бытовыми и промышленными отходами лесных участков, расположенных на территории городского округа, но не находящихся в его собственности</i>, органами МСУ данного городского округа не предусмотрено и относится к компетенции уполномоченных исполнительных органов государственной власти.</p> <p>При решении этого вопроса, органы госвласти обязаны учитывать позицию КС РФ.</p> <p>1.1. Полномочия органов МСУ в области лесных отношений сводятся к принятию мер по предотвращению вредного воздействия (включая захламенение) на те лесные участки, <i>которые находятся в муниципальной собственности</i>.</p> <p>1.2. Отнесение к вопросам местного значения городского округа организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов <i>не может рассматриваться как безусловное основание для возложения на органы местного самоуправления городского округа обязанностей, касающихся проведения очистки территории городского округа от загрязнения отходами, без учета характера предоставленных им полномочий в сфере обращения с отхо-</i></p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>дами, в том числе применительно к расположенным на территории городского округа земельным участкам различной формы собственности, и без правовой оценки качества выполнения таких полномочий, а также вне связи с обязанностями по обращению с отходами, которые возлагаются на юридические лица и физических лиц как на субъектов природопользования.</p> <p>1.3. <i>Вопрос о возложении обязанности по непосредственному устранению захлапления на расположенных на территории муниципального образования земельных участках в случае, если виновное в причинении вреда лицо не установлено, должен разрешаться на основе определения правообладателя соответствующего земельного участка вне зависимости от вида отходов, которые несанкционированно размещены на земельном участке.</i></p> <p>2. Поскольку экологическая функция является общей для всех уровней публичной власти в РФ, в целях наиболее эффективной ее реализации <i>не исключается взаимодействие</i>, в том числе на договорной основе, органов государственной власти с органами МСУ городских округов.</p> <p>Органы МСУ также могут быть наделены законом субъекта РФ полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов с предоставлением необходимых для реализации этих полномочий материально-финансовых средств.</p> <p>3. <i>Использование в правоприменительной практике пункта 24 части 1 статьи 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в качестве нормативного основания для возложения на городские округа безусловной обязанности по проведению за счет средств местного бюджета сбора и вывоза отходов, неправомерно размещенных неустановленным лицом на расположенных на их территории землях любой формы собственности, влечёт, таким образом, нарушение не только закрепленного Бюджетным кодексом РФ в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принципа самостоятельности бюджетов (статья 31), но и конституционного принципа самостоятельности МСУ, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления и, соответственно, - нарушение статей 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133 Конституции РФ.</i></p> <p><b>Вывод КС РФ</b> (п. 4.2, 5, 5.1, 5.2).</p> <p>1. <i>Содержащееся в п. 24 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 положение - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не предполагает возложение на органы МСУ 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 МСУ соответствующими государственными полномочиями.</i></p> <p>2. <i>Судебные акты, принятые по делу с участием администрации муниципального образования «Североуральский городской округ», основанные на пункте 24 части 1 статьи 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.</i></p>
<p>Постановление КС РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 ст. 35, частей</p>	<p><b>1. Двойственная природа МСУ</b> (п. 2).  Самостоятельный вид публичной власти.  С одной стороны, представляет собой территориальную организацию компактно проживающего населения, обеспечивающую самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и через создаваемые</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
<p>2 и 31 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и ч. 11 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»</p>	<p>органы МСУ вопросов местного значения.</p> <p>С другой стороны, неотъемлемая часть единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы МСУ на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ участвуют в конституционно установленных пределах в решении вытекающих из статей 2 и 7 (часть 1) Конституции РФ задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека.</p> <p><b>1.1. Особенность содержания принципа самостоятельности МСУ (п. 2.1).</b> Самостоятельность МСУ не является абсолютной. Она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов МСУ и органов государственной власти, но, однако, исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов МСУ, равно как и подмену органов МСУ органами государственной власти при решении вопросов местного значения.</p> <p><b>2. Двойственное назначение МСУ (п. 2).</b> МСУ ориентировано прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории компактного проживания населения. Вместе с тем МСУ призвано обеспечить социально-экономическое развитие своей территории в качестве элемента комплексного СЭР территории субъекта РФ.</p> <p><b>3. Критерий эффективности МСУ при определении его территориальной организации (п. 4.1).</b> Определение территориального уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно способствовать, насколько возможно, приближению местного самоуправления к населению, позволять решать весь комплекс вопросов местного значения и вместе с тем не препятствовать решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти.</p> <p><b>4. Пределы права населения самостоятельно формировать структуру органов МСУ (п. 2.1).</b> Структура органов МСУ должна определяться населением не произвольным образом, а в рамках установленных федеральным законом общих принципов организации МСУ, в том числе относящихся к формам осуществления МСУ, способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т.п. Соответственно, <i>федеральный законодатель, определяя на основе баланса конституционных ценностей и общенациональных интересов наиболее эффективный в конкретных исторических условиях организационно-правовой механизм достижения конституционных целей с участием всех уровней публичной власти, вправе не только выбирать оптимальные, на его взгляд, на данном этапе варианты (способы) формирования органов местного самоуправления, но и осуществлять разграничение относящихся к установлению общих принципов организации МСУ полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.</i></p>



Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>5. Назначение поселений (уточнение) /п. 4.1/.</b> Предназначение городских и сельских муниципальных образований - решение вопросов местного значения (которые могут быть решены данным муниципальным образованием самостоятельно, под свою ответственность), а не вопросов, которые по своему существу составляют прерогативу государственной власти. <i>Характерными признаками поселений</i> как типа организации муниципальной власти являются: - большая ориентация на самоорганизацию; - более высокий, чем у муниципальных районов и городских округов, <i>потенциал личного участия жителей</i> в делах местного сообщества, т. е. на территориях поселений <i>более востребованными являются прямые, непосредственные отношения органов МСУ с населением</i>, что при обязательной выборности представительного органа допускает различные варианты решения вопроса о порядке формирования иных органов, <i>безусловно исключая их назначение органами государственной власти</i>; - передача органам МСУ поселений государственных полномочий на практике не имеет широкого распространения.</p> <p><b>5.1. Отсюда вытекают критерии законности регулирования процедуры выборов главы муниципального образования (ГМО) сельского поселения на региональном уровне (п. 4.2).</b> Законами субъектов РФ запрещено воспроизведение единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов МСУ главы муниципального образования сельских поселений. Законы субъектов РФ не могут ограничивать возможность предусмотреть в Уставах сельских поселений избрание главы поселения на муниципальных выборах, а также самостоятельно в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определить место главы муниципального образования в структуре органов МСУ поселения. Сельским поселениям <i>одолжна</i> быть обеспечена возможность самостоятельно определять предпочтительный способ замещения должности главы сельского поселения в рамках предусмотренных законом субъекта РФ альтернатив, из числа которых во всяком случае не может быть исключено избрание главы сельского поселения путем муниципальных выборов. <i>См. также Определение КС РФ от 08.12.2015 № 2744-О.</i></p> <p><b>6. Назначение муниципальных районов и городских округов (п. 4.1).</b> Что касается публично-территориальных образований более высокого территориального уровня, то для них организация публичной власти должна определяться с учетом особенностей их правового статуса и исходя из соотношения решаемых в рамках той или иной публично-территориальной единицы вопросов местного и государственного значения, их уровня и объема.</p> <p><b>7. Минимально необходимые критерии для получения статуса городского округа (п. 4.1, 4.2).</b> Городской округ - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района. Характерно наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обуславливающей особую роль этой публично-территориальной единицы в обеспечении комплексного СЭР субъекта РФ и являющейся материальной основой для самостоятельного решения органами МСУ городского округа всей совокупности вопросов местного значе-</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>ния, которые отнесены к ведению и городских поселений, и муниципальных районов, а также для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ.</p> <p>Возможность <i>включения в его состав территорий населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями.</i></p> <p><b>7.1. Минимально необходимые критерии для получения статуса «городской округ с внутригородским делением» (п. 4.1).</b> Сохранение:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- единства городского хозяйства;</li><li>- и механизма осуществления публичной власти на уровне городского округа, который позволял бы наиболее полным образом выражать общегородские интересы его жителей.</li></ul> <p>Обоснование необходимости предоставления дополнительных гарантий непосредственного участия жителей в решении наиболее тесно связанных с их повседневными нуждами вопросами местного значения.</p> <p><b>Комментарий автора 3.</b> Критерий 8.1 предполагает, во-первых, что не все городские округа могут получить статус «городской округ с внутригородским делением». Во-вторых, Закон субъекта РФ о наделении статусом городского округа с внутригородским делением должен иметь экономическое обоснование, а также предусматривать государственные гарантии сохранения единства городского хозяйства и единства публичной власти,</p> <p><b>7.2. Минимально необходимые критерии для получения статуса муниципального района (п. 4.1).</b> Муниципальные районы - совокупность поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой посредством МСУ обеспечивается решение вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также осуществление отдельных государственных полномочий.</p> <p><b>Комментарий автора 4.</b> Критерии 7 и 7.2 показывают, что Законы субъектов РФ о наделении муниципальных районов статусом «городских округов» нарушают Постановление КС РФ и не соответствуют Конституции РФ.</p> <p><b>8. Способы формирования представительного органа: общие подходы (п. 3.1, 4.1, 4.2).</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Представительный орган может быть сформирован: на прямых муниципальных выборах или путём формирования из представителей поселений (внутригородских муниципальных образований).</li><li>2. По общему правилу способ формирования представительного органа должен быть определён в Уставе муниципалитета из вариантов, предложенных в законе субъекта РФ. Из этого правила допускаются исключения.</li></ol> <p>Исключение 1. Для сельских и небольших городских поселений способом формирования представительного органа являются прямые выборы. На этом уровне <i>недопустимо</i> установление отличного от прямых муниципальных выборов способа формирования представительного органа (если таковой должен создаваться в силу закона) (п. 4.2).</p> <p>Исключение 2. Для городских округов, муниципальных образований с особым статусом (наукограда, приграничные территории), а также некоторых особо крупных и развитых городских поселений Законом субъекта РФ <i>допускается определение безальтернативного</i> (единственно возможного, обязательного) <i>способа формирования представительного органа</i> (п. 3.1). Это может быть сделано как в отношении отдельных (конкретных), так и нескольких или всех муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ (п. 3.1, 4.2).</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>9. Способы замещения должности Главы муниципального образования и место в системе органов МСУ: общие подходы.</b></p> <p>1. Порядок замещения должности предполагает 3 способа (ч. 2 ст. 36 ФЗ-131):</p> <p>1) избрание населением непосредственно и в этом случае может или возглавить представительный орган, или местную администрацию;</p> <p>2) избрание представительным органом:</p> <p>2.1) из состава депутатов представительного органа и в этом случае может или возглавить представительный орган, или местную администрацию;</p> <p>2.2) из числа кандидатов из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.</p> <p>2. Конституция РФ 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 дополнительного законодательного регулирования на уровне субъекта РФ (п. 4.2).</p> <p>По общему правилу способ замещения должен быть определён в Уставе муниципалитета из вариантов, предложенных в законе субъекта РФ. Из этого правила допускаются исключения.</p> <p>Исключение 1. Для сельских и небольших городских поселений способ замещения должности должен быть определен в Уставе поселения из вариантов, предложенных в Законе субъекта РФ. На этом уровне недопустимо введение безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления (п. 4.2).</p> <p>Исключение 2. Для городских округов, муниципальных образований с особым статусом (наукограды, приграничные территории), отдельных особо крупных и развитых городских поселений Законом субъекта РФ допускается определение безальтернативного (единственно возможного, обязательного) способа замещения должности главы муниципального образования и его места в структуре органов МСУ (п. 3.1). Это может быть сделано как в отношении отдельных (конкретных), так и нескольких или всех муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ (п. 3.1).</p> <p><b>10. Формирование представительного органа м.района путём представительства от поселений: дополнительные критерии законности (п. 4.3).</b></p> <p>1. Формирование представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному (районному) принципу, в отличие от муниципальных выборов порядке <i>возможно, если при этом обеспечивается</i> формирование соответствующего органа муниципальной власти как органа народного представительства, что предполагает <i>вхождение в его состав лиц из числа ранее избранных населением на муниципальных выборах - глав соответствующих поселений и депутатов поселенческих представительных органов.</i></p> <p>2. При решении вопроса о вхождении в состав представительного органа района следует обратить внимание на особенности статуса главы муниципального образования.</p> <p>Глава муниципального образования может избираться непосредственно населением; представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; представительным органом муниципального образования из своего состава.</p> <p><i>Участие в конкурсном отборе на должность главы поселения, избираемого представительным органом, не обуслов-</i></p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>лено наличием у кандидата напрямую полученного от населения мандата, в связи с чем его избрание главой поселения по решению представительного органа, хотя и дает основания для причисления к выборным должностным лицам МСУ, <i>не может считаться адекватным конституционно-правовым способом легитимации для целей вхождения в состав представительного органа муниципального района как органа народного представительства. Поэтому избрание главы муниципального образования по конкурсу не допускает его вхождение в состав представительного органа м.района.</i></p> <p><b>Комментарий автора.</b> Если главы части поселений назначаются по конкурсу, <i>запрещено</i> формировать представительный орган м.района в отличном от прямых муниципальных выборах порядке.</p> <p><b>11. Критерии применения безальтернативного варианта формирования представительного органа, замещения должности главы муниципального образования и его места в системе органов МСУ (п. 4.2).</b></p> <p>1. Безальтернативные варианты формирования могут осуществляться «без заранее установленных критериев дифференциации муниципальных образований» и «с заранее установленными критериями дифференциации муниципальных образований».</p> <p>2. Безальтернативные варианты формирования представительного органа и замещения должности главы муниципального образования применяются в отношении:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- муниципальных образований, которым федеральным законом придан специальный правовой статус, предполагающий особенности осуществления МСУ (научград, приграничная территория и др.);</li><li>- областных центров (столиц) субъекта РФ, как месту постоянного пребывания суда субъекта РФ, арбитражного суда субъекта РФ, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и высших органов государственной власти субъекта РФ.</li></ul> <p>3. Безальтернативные варианты формирования представительного органа и замещения должности главы муниципального образования с законодательным установлением специальных критериев выбора (дифференциации) муниципалитетов (п. 4.2, Особое мнение судьи Н.С.Бондаря) применяются в отношении некоторых особо крупных и развитых городских поселений, которые по своим характеристикам приближаются к городским округам и к которым на этом основании законодатель субъекта РФ может использовать императивный и безальтернативный способ определения структурной организации муниципальной власти.</p> <p>Но этот вариант <i>является исключительным</i> и может быть предусмотрен в крайних случаях, например, в случае подготовки к переводу городского поселения в статус городского округа.</p> <p>Законодательно должна быть сформирована система критериев дифференциации, которые должны учитывать:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>а) влияющие на осуществление МСУ региональные особенности, связанные с характерными для данного субъекта РФ географическим положением, численностью и расселением жителей, соотношением городского и сельского населения, исторически сложившейся структурой народного хозяйства;</li><li>б) роль муниципалитета в обеспечении комплексного СЭР субъекта РФ;</li><li>в) пространственно-территориальные характеристики, а также степень концентрации населения и материально-финансовых ресурсов, степень взаимосвязи реализуемых на данной территории (уровне) публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъекта РФ;</li></ul>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>г) характер и объём участия органов МСУ конкретного муниципального образования или вида муниципальных образований в осуществлении функций социального государства на конкретной территории как посредством реализации отдельных переданных государственных полномочий, так и в иных конституционно допустимых формах подобного участия;</p> <p>д) наличие на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение;</p> <p>е) уровень социально-правовой активности и самоорганизации населения, реально складывающейся практики МСУ.</p> <p>ж) степень концентрации (объём) возложенных на МСУ государственных задач;</p> <p>При этом критерии дифференциации муниципальных образований:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- не могут быть подчинены лишь одной государственной целесообразности;</li><li>- не могут использоваться, например, для достижения необоснованных преимуществ политической силы, составляющей правящее большинство, равно как и для создания произвольных преград для общественно-политической деятельности своих оппонентов.</li></ul> <p>Это означает, что процедура подготовки решения субъекта РФ при определении безальтернативного статуса должна предусматривать получение на основе широкого политического диалога согласия органа МСУ и населения с предложенным субъектом РФ безальтернативным вариантом формирования представительного органа (избрания главы муниципалитета).</p> <p><b>Комментарий автора.</b> Предложенные КС РФ критерии стимулируют субъекта РФ увеличивать концентрацию передаваемых на местный уровень госполномочий. Пример Челябинской области (на 01.01.2015 года) показывает, что субъект РФ стремится передать все какие только возможно свои полномочия муниципалитетам. Поэтому федеральному законодателю необходимо определить конкретные пределы права субъекта РФ наделять органы МСУ отдельными госполномочиями.</p> <p>Например, если объём субвенций на исполнение переданных госполномочий равен или превышает 30% поступлений от собственных доходов местного бюджета, субъект РФ обязан:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- сначала определить, какие из ранее переданных госполномочий должны быть отозваны;</li><li>- проверить реальную экономическую способность муниципалитета выполнять госполномочие, предполагаемое к передаче (не все госполномочия можно передавать и не все госполномочия могут быть выполнены с муниципального уровня);</li><li>- провести консультации с каждым из муниципалитетов, которым планируется передать исполнение госполномочия.</li></ul> <p><b>ВЫВОДЫ КС РФ</b> (особе мнение судьи Н.С.Бондаря).</p> <p>Органы государственной власти субъектов РФ обязаны внести соответствующие изменения в свои законы в течение 6 месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ.</p> <p>Сельские поселения с момента вступления Постановления КС РФ в силу вправе безотносительно к внесению изменений в соответствующий закон субъекта РФ перейти на модель прямых выборов главы муниципального образования или избрать иной предпочтительный способ избрания на эту должность.</p> <p>Городские поселения вправе последовать тем же путём с момента истечения шестимесячного срока со дня вступления Постановления в силу – как при отсутствии установленной законом субъекта РФ дифференциации городских поселений в зависимости от концентрации характеристик, сходных с положением городского округа, так и в случае, если конкретное городское поселение не подпадает под установленные соответствующим законом субъекта РФ критерии.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>12. Критерий обоснованности делегирования госполномочий</b> - <i>обязательный</i> учёт уровня (масштаба), объёма и соотношения вопросов местного и государственного значения, передаваемых органам МСУ (п. 4.1). Организация публичной власти муниципальных районов и городских округов должна определяться исходя из соотношения решаемых в рамках той или иной публично-территориальной единицы вопросов местного и государственного значения, их уровня и объёма.</p> <p><b>Комментарий автора.</b> Это означает, что федеральному законодателю необходимо определить <i>конкретные</i> пределы права субъекта РФ наделять органы МСУ отдельными госполномочиями.</p> <p>Например, если объём субвенций на исполнение переданных госполномочий равен или превышает 30% поступлений от собственных доходов местного бюджета, субъект РФ обязан:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- сначала определить, какие из ранее переданных госполномочий должны быть отозваны;</li><li>- проверить реальную экономическую способность муниципалитета выполнять госполномочие, предполагаемое к передаче (не все госполномочия можно передавать и не все госполномочия могут быть выполнены с муниципального уровня);</li><li>- провести консультации с каждым из муниципалитетов, которым планируется передать исполнение госполномочия.</li></ul>
<p>Постановление КС РФ от 08.12.2015 № 32-П «По делу о проверке конституционности положения п. 5 ч. 1 ст. 23 ФЗ "О муниципальной службе в РФ" в связи с жалобой гражданки С.И. Федоровой»</p>	<p><b>Суть дела.</b> Гражданка Ф работала на должности муниципальной службы в муниципалитете Челябинской области. В дополнение к трудовой пенсии ей была назначена пенсия за выслугу лет. В связи с выездом гражданки Ф на постоянное место жительства за пределы Челябинской области, выплата пенсии за выслугу лет была прекращена на основании решения представительного органа муниципалитета, где она работала.</p> <p>КС РФ признал данное решение не соответствующим Конституции РФ.</p> <p><b>Пенсионное обеспечение муниципальных служащих за выслугу лет.</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Пенсионное обеспечение муниципального служащего за выслугу лет относится к числу специальных гарантий, предоставляемых муниципальным служащим.</li><li>2. Поскольку само по себе <i>право муниципального служащего на получение дополнительного пенсионного обеспечения</i> в виде пенсии за выслугу лет производно от его предшествующей трудовой деятельности на должностях муниципальной службы, предполагающей выполнение определенных, значимых для общества обязанностей, оно <i>не может связываться</i> с таким условием, как <i>постоянное проживание получателя этой пенсии на территории соответствующего субъекта РФ</i>, - в противном случае гражданин, получающий пенсию за выслугу лет, фактически оказывается в ситуации вынужденного выбора (как это имело место в деле гражданки Ф) и, желая сохранить за собой право на получение данной выплаты, должен отказываться от реализации конституционного права на выбор места пребывания и жительства, что несовместимо с требованиями статьи 27 (часть 1) Конституции РФ.</li><li>3. Кроме того, лишение лица, замещавшего муниципальную должность, права на получение назначенной ему пенсии за выслугу лет в случае его выезда за пределы субъекта РФ, на территории которого он проходил муниципальную службу, приводит к необоснованным различиям в реализации данного права лицами, проходившими муниципальную службу в одном и том же муниципальном образовании, исключительно в зависимости от реализации ими в пределах РФ права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (статья 27, часть 1, Конституции РФ), т.е. влечет за собой</li></ol>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	такую дифференциацию в правовом положении граждан, относящихся к одной и той же категории, которая не имеет объективного и разумного оправдания, несовместима с требованиями статьи 19 (части 1 и 2) Конституции РФ и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина (статья 55, часть 3, Конституции РФ).
Постановление КС РФ от 26.04.2016 № 13-П «По делу о проверке конституционности п. 18 ч. 1 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Нерюнгринский район"»	<p><b>Суть дела.</b> На администрацию г. Нерюнгри решением Нерюнгринского городского суда, оставленным без изменения апелляционными инстанциями, по иску прокурора города Нерюнгри Республики Саха (Якутия) была возложена обязанность ликвидировать несанкционированную свалку бытовых отходов на участке земель лесного фонда, расположенных на территории данного муниципального образования.</p> <p>При возложении обязанности по ликвидации несанкционированного складирования отходов суды исходили из того, что картографическими данными подтверждено размещение отходов на территории, принадлежащей именно муниципальному образованию «Нерюнгринский район», значит, необходимость устранения выявленного загрязнения вытекает из взаимосвязанных положений пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».</p> <p><b>Данным Постановлением КС РФ подтверждается правовая позиция, высказанная в Постановлении от 13.10.2015 № 26-П.</b></p> <p>1. Придание в правоприменительной практике пункту 18 части 1 статьи 14 и пункту 14 части 1 статьи 15 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» расширительного толкования признано несовместимым с Конституцией РФ.</p> <p>2. Пункт 18 части 1 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не предполагали и не предполагают возложения на органы МСУ муниципальных районов обязанности по ликвидации за счёт 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 МСУ таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями.</p> <p><b>Обязание Конституционным судом РФ всех участников правоотношений, ставших предметом конституционного судопроизводства, учитывать решения КС РФ в своей практике.</b></p> <p>1. Конституционный Суд РФ считает важным обратить внимание участников соответствующих правоотношений, включая субъектов, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, на необходимость учёта в правоприменительной практике, в том числе судебной, ранее сформулированных им подходов относительно правовых последствий принятия Конституционным Судом РФ решения, в котором проверяемая норма закона, не признанная не соответствующей Конституции РФ, подвергается конституционно-правовому истолкованию.</p> <p>2. Решение Конституционного суда РФ, которым подтверждается конституционность нормы именно в данном им истолковании и тем самым исключается любое иное, т.е. неконституционное, ее истолкование и применение, имеет в этой части такие же последствия, как и решение, которым норма признается не соответствующей Конституции РФ, что влечет</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>утрату ею юридической силы, и такую же сферу действия во времени, в пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, а значит, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Оно не может быть пересмотрено другими органами или преодолено путём повторного принятия отвергнутого неконституционного акта либо посредством применения нормативного правового акта в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, а также обязывает всех правоприменителей, включая суды общей юрисдикции и арбитражные суды, действовать в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ.</p> <p>3. Юридическое последствие решения Конституционного Суда РФ, в котором выявляется конституционно-правовой смысл нормы, - прекращение ее действия (и, соответственно, применения) в неконституционном истолковании, а значит, утрата ею силы на будущее время в любом ином - расходящемся с выявленным конституционно-правовым - смысле, допускавшемся в прежнем ее понимании. Это означает, что такая норма с момента вступления решения Конституционного Суда РФ в силу не должна толковаться каким-либо иным образом и применяться в каком-либо ином смысле, а правоприменительные органы обязаны учитывать сформулированную позицию Конституционного Суда РФ.</p>
<p>Постановление КС РФ от 05.07.2016 № 15-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 ФЗ "Об оценочной деятельности в РФ" в связи с жалобой администрации муниципального образования г. Братска»</p>	<p><b>Суть дела.</b>  Согласно ч. 1 ст. 24.18 ФЗ от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены юридическими лицами в случае, если эти результаты затрагивают их права и обязанности, а также органами государственной власти, органами МСУ <u>в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности</u>, в суде и комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости.</p> <p><b>РЕШЕНИЕ КС РФ.</b>  Часть 1 ст. 24.18 ФЗ от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» не соответствует Конституции РФ в той мере, в какой она препятствует органам МСУ оспаривать в судебном порядке результаты определения кадастровой стоимости земельного участка, не находящегося в собственности муниципального образования, но расположенного на его территории, в случаях, когда по заявлению собственника этого земельного участка его кадастровая стоимость была существенно снижена на основании установления рыночной стоимости, чем могут быть затронуты права и законные интересы данного муниципального образования, в том числе связанные с поступлениями налоговых доходов в местный бюджет.</p>
<p>Постановление КС РФ от 25.10.2016 № 21-П «По делу о проверке конституционности ч. 3 ст. 8 Закона Алтайского края "О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского</p>	<p><b>Суть дела.</b>  Часть 3 ст. 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» гражданами, испытывающими потребность в древесине для индивидуального жилищного строительства, определяет только граждан:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- признанных нуждающимися в жилых помещениях;</li> <li>- снятых с учёта в качестве нуждающихся, нуждающихся в жилых помещениях в связи с получением в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления бюджетных средств на строительство</li> </ul>



Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
края" в связи с жалобой гражданки Г.А. Пенкиной»	<p>жилого помещения, но не реализовавшие своего права на строительство жилого помещения; - снятых с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в связи с получением в установленном порядке от органа государственной власти или органа МСУ земельного участка для строительства жилого дома, но не реализовавшие своего права на строительство жилого дома.</p> <p><b>КС РФ признал ч. 3 ст. 8 Закона Алтайского края не соответствующим конституции РФ.</b> Закрепленная в ст. 40 (ч. 2) Конституции РФ <i>обязанность органов публичной власти поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления права на жилище распространяется</i>, в отличие от установленного ч. 3 той же статьи права на предоставление жилища бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов, <i>не только на малоимущих и иных указанных в законе граждан, нуждающихся в жилище, которые, будучи поставлены на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в любом случае могут рассчитывать на удовлетворение жилищных потребностей с помощью публичной власти</i> и в этом смысле - с точки зрения возможного участия государства в решении их жилищной проблемы - находятся в более выгодном положении, чем граждане, также нуждающиеся в улучшении жилищных условий, <i>но не относящиеся к малоимущим или иным специально предусмотренным законодательством категориям.</i></p>
Постановление КС РФ от 10.11.2016 № 23-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца 2 п. 1 ст. 2 ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" в связи с жалобой гражданина Н.Н. Марасанова»	<p><b>1. Назначение жилищного фонда</b> (п. 3). Материальный ресурс, необходимый для стабильного развития РФ как социального государства и обеспечения одной из базовых потребностей человека - потребности в жилище.</p> <p><b>2. Природа и назначение ТСЖ</b> (п. 3.1). Правовая форма совместной реализации ими имущественных прав и удовлетворения общих интересов собственников жилья, позволяющая оптимизировать формирование общей воли и исключить необходимость индивидуального участия в гражданском обороте каждого из множества собственников по поводу единого предмета общего интереса благодаря самостоятельной правосубъектности (статусу юридического лица) товарищества, <i>что предполагает совпадение его хозяйственных интересов с общими интересами собственников жилой недвижимости.</i></p> <p><b>3. Общее имущество в многоквартирном доме (МКД): состав и правовой режим</b> (п. 3.2). <b>3.1. Состав.</b> К общему имуществу относятся земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, элементы здания (конструктивные элементы, инженерные системы, общие помещения), а также иные объекты, расположенные на том же земельном участке, что и многоквартирный дом, и предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома, объединенные общим функциональным назначением, заключающимся в создании условий для достойной жизни людей посредством обеспечения возможности эксплуатации помещений в многоквартирном доме исходя из жизненных потребностей их собственников и пользователей, а также в соответствии с нормативно установленными техническими и санитарными требованиями. <b>3.2. Особый правовой режим общего имущества МКД.</b> 1. В основе предусмотренного особого правового режима для комплекса общего имущества в МКД (право общей доле-</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>вой собственности собственников помещений со специальным регулированием) лежат объективные предпосылки - технические и экономические характеристики, определяющие ограничение оборотоспособности этого имущества, невозможность его отчуждения в целом третьим лицам, и обусловленные непосредственно свойствами самого многоквартирного дома как объемной строительной системы, включающей в себя помещения, сети и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенной для проживания и (или) деятельности людей</p> <p>2. Возникновение права общей долевой собственности на общее имущество в МКД производно от приобретения права собственности на помещения в этом доме (ст. 289 ГК РФ; ч. 1 ст. 36 Жилищного кодекса РФ) и не связано с государственной регистрацией прав на объекты, относящиеся к общему имуществу (п. 2 ст. 23 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»; письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 09.07.2012 № 14-5162-ГЕ).</p> <p>Доля в праве собственности на общее имущество следует судьбе права собственности на помещение в многоквартирном доме и не подлежит выделу в натуре (п. 2 ст. 290 ГК РФ; ч. 2, 4 ст. 37 Жилищного кодекса РФ).</p> <p>Кроме того, по смыслу положений частей 2-4 ст. 36 и п. 1 ч. 2 ст. 137 Жилищного кодекса РФ в их взаимосвязи, общее имущество в многоквартирном доме также не подлежит разделу либо отчуждению в целом третьим лицам.</p> <p><b>4. Имущество общего пользования для обслуживания индивидуальных жилых домов: отличия правового режима от общего имущества МКД (п. 3.2, 3.3).</b></p> <p>1. Инфраструктура, обслуживающая индивидуальные жилые дома, включает инженерные сети и системы, трансформаторные подстанции, тепловые пункты, коллективные автостоянки, гаражи, детские и спортивные площадки, дороги и т.д.</p> <p>Однако Закон непосредственно не связывает сам по себе факт приобретения права собственности на индивидуальный жилой дом с возникновением доли в праве собственности на имущество общего пользования. Основания и порядок приобретения прав на отдельные объекты из числа имущества общего пользования определяются земельным и гражданским законодательством.</p> <p>2. Участником отношений по созданию и приобретению обслуживающего индивидуальные жилые дома имущества в интересах собственников этих домов могут быть как владельцы индивидуальных жилых домов, так и созданное ими и обладающее самостоятельной правосубъектностью ТСЖ. Если ТСЖ выступало стороной сделки по созданию или приобретению объектов обслуживающей жилые дома инфраструктуры в интересах домовладельцев, ТСЖ будет зарегистрировано в ЕГРП как собственник этих объектов.</p> <p>Указание в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним на принадлежность имущества общего пользования юридическому лицу, действующему в организационно-правовой форме "ТСЖ", предполагает, что у него как собственника такого имущества отсутствует самостоятельный интерес в нем, отличный от интересов его участников, и что данное юридическое лицо распоряжается им в интересах своих участников, не нарушая при этом прав других лиц.</p> <p>Собственники индивидуальных жилых домов, в том числе не являющиеся членами ТСЖ, которые считают, что их права и законные интересы нарушены действиями данного товарищества, направленными на отчуждение объектов обслуживающей эти дома инфраструктуры, вправе оспаривать зарегистрированное право на недвижимое имущество.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
<p>Определение КС РФ от 27.05.2004 № 180-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 2 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"»</p>	<p><b>Признак местного сообщества.</b> По смыслу конституционного регулирования прав населения на осуществление МСУ (статьи 12, 130 - 133 Конституции РФ), круг лиц, участвующих в МСУ, должен определяться с учётом природы МСУ как <i>особого вида публичной власти, смысл которого заключается в защите прав и интересов жителей конкретной территории.</i> Это означает, что МСУ должно обеспечивать права и законные интересы именно тех граждан, чьё постоянное или преимущественное проживание на территории соответствующего муниципального образования даёт основание для отнесения их к населению данного муниципального образования. Именно постоянное или преимущественное проживание гражданина на территории муниципального образования предполагает его причастность, как члена муниципального сообщества, к вопросам местного значения.</p>
<p>Определение КС РФ от 03.04.2007 № 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 Р-ке" и ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"»</p>	<p><b>Гарантии публичности деятельности власти.</b> В соответствии со статьей 15 (часть 3) Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию; неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. По смыслу данной статьи, тиражи официальных изданий, в которых публикуются нормативные правовые акты, и их распространение должны обеспечивать реальную возможность ознакомления с такими актами, не создавая неоправданных усилий по их поиску.</p> <p><b>Формы учёта мнения населения при изменении границ муниципальных образований: критерии законности и полноты.</b> 1. Согласно ратифицированной РФ Европейской Хартии МСУ, которая вступила в силу и, следовательно, является составной частью правовой системы РФ как акт более высокого уровня по отношению к внутреннему законодательству (статья 15, часть 4, Конституции РФ), <i>изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом</i> (ст. 5 Конституции РФ). ...В случаях изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление и действуют выборные органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу статьи 130 (ч. 2) Конституции РФ, является референдум. При решении вопросов реорганизации муниципальных образований полномочия органов местного самоуправления по определению формы учета мнения населения и порядка организации выявления мнения населения путем сбора подписей или письменных заявлений соответствуют выявленным Конституционным Судом РФ конституционно-правовым критериям разрешения подобных вопросов и не противоречат Конституции РФ. ...Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений (ч. 3 ст. 12). Преобразование муниципальных образований путем объединения двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан (ч. 3 ст. 13 ФЗ-131).</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего городского поселения, мнение которого выявляется путем голосования (ч. 7 ст. 13 ФЗ-131).</p> <p>В целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование (<i>населения</i> - автор) по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ч. 3 ст. 24 ФЗ-131).</p> <p>2. <i>Отсутствие в законах (субъекта РФ – автор) прямого указания на необходимость соблюдения такого ... принципа МСУ, как учет мнения населения при изменении границ территорий муниципальных образований, не может истолковываться как его отрицание ...</i> законами субъекта РФ. Данный принцип ... во взаимосвязи со статьей 18 Конституции РФ ... и применительно к урегулированному ... кругу правоотношений <i>действует непосредственно, определяет их смысл, содержание и применение, деятельность законодательной и исполнительной власти, МСУ и обеспечивается правосудием.</i></p> <p>3. Реализуя конституционные положения о МСУ, <i>органы государственной власти ... субъектов РФ, и муниципальные образования во всяком случае обязаны находить адекватные и легитимные решения исторически сложившихся, комплексных проблем территориальной организации МСУ, на основе гласного анализа положительных и отрицательных сторон возможных преобразований, используя в случае споров согласительные процедуры и руководствуясь конституционным императивом сохранения государственного единства и согласия.</i></p>
Определение КС РФ от 02.11.2006 № 540-О «По запросу Пр-ва Самарской обл. о проверке конституционности ст. 1, частей 6 и 8 ст. 2 ФЗ "О вне-сении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и ст. 50 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"»	<p><b>1. Статус органов МСУ как органов публичной власти.</b> Органы МСУ, не входя в систему органов государственной власти, ... вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на МСУ задачам, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне.</p> <p><b>2. МСУ – равноправный государственной вид (ветвь) публичной власти.</b> ... Конституционными характеристиками МСУ как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований - РФ и субъектов РФ.</p> <p><b>3. Место ст. 50 ФЗ-131 (п. 4.1, 4.2).</b> 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. ... Статья 50 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не препятствует муниципальным образованиям использовать установленные законом способы привлечения денежных средств и иного имущества для формирования доходов местных бюджетов ..., а потому не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов муниципального имущества, не допускающая наличия в муниципальной собственности иного имущества, имеюще-</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>го такое же целевое предназначение, что и имущество, названное в данной статье, и как нарушающая конституционные полномочия муниципальных образований и гарантии муниципальной собственности.</p> <p><b>4. Обязанность органов госвласти обеспечивать баланс «ресурсы – полномочия».</b>  ...Бюджет субъекта РФ или местный бюджет не существуют изолированно - они являются составной частью финансовой системы РФ; недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет <i>обязанность</i> органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе РФ.</p> <p><b>5. Передача м.имущества в государственную собственность предполагает получение <i>согласия</i> органа МСУ и иных согласованных с органам МСУ действий</b> (в п. 5 подтверждается позиция, высказанная в Пост. КС РФ от 30.06.2006 № 8-П).</p>
<p>Определение КС РФ от 12.04.2005 № 142-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в РФ"»</p>	<p><b>1. Обязанность органов госвласти обеспечить баланс «ресурсы – полномочия» и гарантировать хозяйственную самостоятельность МСУ при проведении реформ.</b>  ...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 РФ и, таким образом, умаляли бы право населения субъектов РФ и (или) муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни ...</p>
<p>Определение КС РФ от 07.12.2006 № 542-О «По запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с</p>	<p><b>1. Обязанность органов госвласти обеспечивать (соблюдать, гарантировать) имущественную самостоятельность МСУ.</b>  ...Федеральный законодатель, регламентируя в федеральном законе разграничение государственной и муниципальной собственности на основе разграничения публично-властных полномочий и устанавливая порядок передачи имущества в результате такого разграничения, должен обеспечивать учет и согласование интересов РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, в частности с целью сохранения имущественной самостоятельности названных публичных образований.</p> <p><b>2. Передача м.имущества в государственную собственность предполагает получение <i>согласия</i> органа МСУ и иных согласованных с органам МСУ действий (процедур).</b>  Во-первых, подтверждается позиция, высказанная в Пост. КС РФ от 30.06.2006 № 8-П.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
<p>принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", а также жалобе главы г. Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление».</p>	<p>Во-вторых, эта позиция уточняется (дополняется) новой нормой. ...Закрепляется необходимость направления предложений о передаче имущества не только органами государственной власти субъекта РФ; такие предложения направляют и органы местного самоуправления - соответствующему федеральному органу исполнительной власти в случаях передачи имущества из муниципальной собственности в федеральную, уполномоченному исполнительному органу государственной власти субъекта РФ - в случае передачи имущества из муниципальной собственности в собственность субъекта РФ. Кроме того, устанавливается, что <i>передача в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ из муниципальной собственности имущества, не включенного в указанные предложения, не допускается.</i></p>
<p>Определение КС РФ от 01.11.2007 № 827-О-П «По ходатайству главы города Екатеринбурга об официальном разъяснении Определения КС РФ от 07.12.2006 № 542-О по запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений ч. 11 ст. 154 ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием ФЗ "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов</p>	<p>Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2006 № 542-О является обязательным для всех правоприменительных органов.</p> <p>Понятие «согласованность действий соответствующих органов местного самоуправления с соответствующими органами государственной власти РФ и субъектов РФ» предполагает безусловное соблюдение процедуры безвозмездной передачи собственности от одного публичного собственника другому, предполагающей необходимость формирования органами МСУ предложений о передаче имущества и направления этих предложений уполномоченным исполнительным органам государственной власти субъекта РФ, достижения <i>согласия</i> обеих сторон относительно объема имущества, включенного в перечень предложений.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
<p>государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление»</p>	
<p>Определение КС РФ от 04.12.2007 № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района "Читинский район" Читинской обл. на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"»</p>	<p><b>1. Ограничение права муниципальной собственности: кто, когда. Понятие «соразмерность ограничений» (п. 2).</b> ...Право собственности публичных образований, в том числе муниципальных, может быть ограничено <i>федеральным законом</i> только в том случае, <i>если</i> такое ограничение <i>необходимо для защиты конституционных ценностей и является соразмерным</i>, т.е. его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится.</p> <p><b>2. Передача м.имущества в государственную собственность предполагает получение согласия органа МСУ и иных согласованных с органам МСУ действий.</b> Во-первых, подтверждается позиция, высказанная в Опр. КС РФ от 07.12.2006 № 542-О.</p> <p>Во-вторых, приводятся дополнительные аргументы в пользу этой позиции, которые можно рассматривать как <i>критерии законности и обоснованности перераспределения</i> имущества.</p> <p>а) ...Процесс безвозмездной передачи в муниципальную собственность имущества, находящегося в федеральной собственности, предполагает необходимость учета финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в соответствующем объекте государственной собственности для решения вопросов местного значения, включая возможность финансовой поддержки местного бюджета в случае недостаточности в нем средств на содержание передаваемого имущества.</p> <p>б) Необходимость выявления ... позиции органов МСУ определяется конституционной природой муниципальной власти, призванной обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, прежде всего за счет собственных материально-финансовых ресурсов муниципального образования, а при наличии объективной необходимости - и за счет финансовой поддержки, оказываемой в рамках межбюджетных отношений РФ и ее субъектов.</p> <p>... Отсутствие у муниципальных образований возможности сформулировать и отстаивать свою позицию в отношении соответствующего имущества порождало бы возможность передачи в муниципальную собственность имущественных объектов, наименее эффективных в социально-экономическом плане и не являющихся объективно необходимыми для решения вопросов местного значения. Безоговорочное принятие таких имущественных объектов могло бы повлечь для муниципальных образований дополнительные расходы на их содержание и существенно препятствовать реализации конституционных функций местного самоуправления. При этом сами местные сообщества оказывались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемым, в частности, правом на судебную защиту и запретом на ограни-</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>чение прав местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ). в) ... При осуществлении правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами МСУ должен быть соблюден принцип соразмерности финансово-экономических ресурсов местного самоуправления предоставленным ему полномочиям.</p>
<p>Определение КС РФ от 01.04.2008 № 194-О-П «По жалобе администрации муниципально-пального 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 ч. 4 ст. 27 ФКЗ "О судебной системе РФ", а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области»</p>	<p><b>1. Природа МСУ в РФ.</b> МСУ составляет одну из основ конституционного строя РФ. Служит выражением власти народа и самостоятельно в пределах своих полномочий. Обеспечивает <i>самостоятельное решение населением</i> вопросов местного значения, осуществляется в городских, сельских поселениях <i>и на других территориях</i> с учетом исторических и иных местных традиций.</p> <p><b>2. Критерии законности и обоснованности формирования территориальных основ МСУ.</b> Определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения... Наличие установленного законодателем порядка образования, преобразования или упразднения муниципальных образований. Обязательный учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется МСУ, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.</p> <p><b>3. Формы учёта мнения населения при изменении границ муниципалитетов.</b> Законодатель ... вправе установить ... дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется МСУ. При этом, однако, он не может действовать произвольно и связан необходимостью обеспечения выявления <i>достоверного</i> мнения населения по соответствующим вопросам и доведения его до сведения органа публичной власти, уполномоченного принимать решение об изменении границ муниципального образования. При изменении границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется МСУ и действуют выборные органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу ст. 130 (часть 2) Конституции РФ, является референдум. В противном случае местные сообщества оказывались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемого, в частности, запретом на ограничение прав МСУ (ст. 133 Конституции РФ). Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений (ч. 3 ст. 12 ФЗ-131). Преобразование муниципальных образований путем объединения двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется <i>с согласия населения</i> каждого из поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан (ч. 3 ст. 13 ФЗ-131).</p>



Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p>Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта РФ <i>с согласия населения</i> соответствующего городского поселения, мнение которого выявляется путем голосования (ч. 7 ст. 13 ФЗ-131).</p> <p>В целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ч. 3 ст. 24 ФЗ-131).</p>
<p>Определение КС РФ от 06.03.2008 № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 12 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"»</p>	<p><b>1. МСУ как самостоятельный вид публичной власти.</b> ... Территории, на которых осуществляется МСУ, образуют пространственные пределы муниципальной власти как публичной власти народа в РФ и одновременно - территориальную сферу реализации права на осуществление МСУ.</p> <p><b>2. Население (местное сообщество) как субъект местной власти. Обязательность учёта мнения населения при подготовке изменений границ территорий как «универсальное требование» законности и обоснованности действий госвласти.</b> ... Поскольку субъектом права на самостоятельное решение вопросов местного значения - непосредственно или через органы местного самоуправления - является население муниципального образования ..., учет его мнения, предусмотренный статьей 131 (часть 2) Конституции РФ, составляет необходимое условие для изменения границ территорий, в которых осуществляется МСУ. ... Учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление - универсальное требование и необходимое условие проведения муниципально-территориальных изменений независимо от их характера, сужения либо, напротив, расширения пространственной сферы реализации права на местное самоуправление, а также конкретного состава территорий, выступающих объектом изменений. <i>... Территориальные изменения, ..., требуют непосредственного волеизъявления населения соответствующей территории.</i> Иное означало бы, что местные сообщества оказывались бы ... объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемым, в частности, запретом на ограничение прав местного самоуправления (статья 133 Конституции РФ).</p> <p><b>3. Критерии применения принципа «учет мнения населения в форме референдума или голосования по правилам референдума» (п. 3.1).</b> <i>Ситуация предполагает передачу от одного муниципального образования другому столь существенной части территории населённого пункта или поселения, которая имела бы для них жизненно важное значение и, соответственно, отделение которой означало бы фактическое изменение правового статуса населённого пункта или поселения, территории которых выступают объектом территориальных изменений.</i></p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
	<p><b>4. Критерии использования принципа «учёт мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных образований» (п. 3.1).</b>  Допускается только в случае изменения границ муниципальных районов и поселений:  - не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений;  - и не подпадающее под действие ч. 2, 2.1, 3 ст. 12 ФЗ-131.</p> <p><b>Комментарий автора.</b> Логичный вывод - любые предложения об изменении границ должны содержать экономическое и градостроительное обоснование.</p> <p><b>5. Общие принципы организации МСУ, установленные ФЗ-131, должны быть конкретизированы в законах субъектов РФ и муниципальных правовых актах путём разработки механизмов их реализации (п. 3.3).</b></p> <p><b>6. Гласность при подготовке органами власти решений о территориальных изменениях как критерий законности и обоснованности принятия решений органами власти. Контроль сообщества.</b>  Механизм подготовки решений об изменении границ муниципалитетов «...должен обеспечивать гласность при подготовке и принятии решения о муниципально-территориальных изменениях и эффективный контроль местного сообщества за их осуществлением, а следовательно, предполагает, в частности, заблаговременное информирование населения о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об изменении его границ и предоставление гражданам реальной возможности довести до сведения депутатов свое мнение по соответствующему вопросу. При этом не исключается и обращение к формам прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", включая публичные слушания или опрос граждан».</p>
<p>Определение КС РФ от 19.01.2010 № 12-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Благовещенска на нарушение конституционных прав и свобод частью 8 статьи 4 и частью 4 статьи 9 Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего"</p>	<p><b>Особенности реализации ч. 8 ст. 4 и ч. 4 ст. 9 ФЗ от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».</b>  Уполномоченный орган МСУ, в 30 дневный срок с момента получения заявления субъекта малого и среднего предпринимательства (СМСП) об отчуждении арендуемого объекта муниципального имущества, вправе вернуть его его арендатору с указанием причины отказа в приобретении арендуемого имущества.  СМСП вправе обжаловать отказ уполномоченного органа МСУ в реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
<p>го предприниматель-ства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ"»</p>	
<p>Определение КС РФ от 01.06.2010 № 830-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Зурабова Муссы Алиевича и Имагожева Гилани Зелимхановича на нарушение их конституционных прав Законом Республики Ингушетия "О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия «О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия"»</p>	<p><b>Критерии законности и обоснованности регионального регулирования местных выборов.</b>  <b>Правило.</b> <i>Законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения; в соответствии с установленными законом субъекта РФ видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.</i></p> <p>1. Определение видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой МСУ как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и быть по возможности гибким, с тем чтобы местные сообщества могли <i>сами на основании и в соответствии с законом определять конкретный организационно-правовой механизм</i> осуществления местного самоуправления на соответствующей территории с учетом исторических и иных местных традиций.</p> <p>2. При этом не исключается введение нормативных правил организации МСУ <i>на конкретных территориях</i>, объективная специфика которых допускает специальное правовое регулирование соответствующих муниципальных отношений, включая избирательные, в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов.</p> <p>3. При этом <i>решение</i> регионального законодателя во всяком случае должно быть обоснованным и обуславливаться объективными обстоятельствами, влияющими на формирование, изменение и развитие муниципальных отношений, ... в силу которых законом субъекта РФ могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.</p> <p><b>Вывод КС РФ</b> (уточнение этой позиции в Пост. кс РФ от 01.12.2015 № 30-П в отношении отдельных муниципалитетов).  <i>Субъект РФ не вправе устанавливать конкретные (единственно возможные) виды избирательных системы для разных типов муниципальных образований.</i></p> <p>Основным критерием (правилом) является определение (в Уставе муниципалитета) вида избирательной системы для местных выборов из перечня, установленного законом субъекта РФ.</p> <p>Дополнительным критерием (правилом) является обоснование любых случаев ограничения права местного сообщества выбирать конкретную избирательную систему.</p>
<p>Определение КС РФ от 09.12.2014 № 2744-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия</p>	<p><b>1. Конституционное назначение МСУ в РФ.</b>  Один из институтов народовластия, обеспечивающего - в соответствии с Конституцией РФ, ФЗ и законами субъектов РФ, - самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и/или через органы МСУ вопросов местного значения.</p>

Решение КС РФ	Тематика вопросов, рассмотренных в Решении
<p>Александровича на нарушение их конституционных прав ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»»</p>	<p><b>2. Невозможность проведения местного референдума по определению структуры органов МСУ.</b> Отсутствие указания на отнесение к вопросам местного значения городского округа определения структуры органов местного самоуправления не может рассматриваться как препятствие для самостоятельного решения <i>населением</i> данного вопроса, поскольку такая возможность с очевидностью вытекает из п. 1 ч. 1 ст. 17 ФЗ-131. <i>Невозможность проведения местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления городского округа</i> обусловлена не положениями ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а тем, что в системе действующего правового регулирования решение данного вопроса, равно как и некоторых иных вопросов местного значения, в том числе указанных в п. 8 ст. 12 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», должно осуществляться органами МСУ в соответствии с предоставленными им полномочиями. Участие населения в определении структуры органов МСУ предусмотрено лишь для отдельных случаев (вновь созданное муниципальное образование; для небольших по численности населения муниципалитетов – не более 300 чел.). Однако должны быть обеспечены гарантии участия населения в подготовке проекта решения о структуре органов МСУ: публичные слушания (обсуждение) с соблюдением требований ч. 4 ст. 44 ФЗ-131, правотворческая инициатива, индивидуальные и коллективные обращения жителей в органы МСУ.</p>

## РАЗДЕЛ 2. МОДЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ («СБОРКА» ТЕМАТИЧЕСКОГО ПУТЕВОДИТЕЛЯ)

### 1.1. Конституционная модель МСУ в РФ в целом

#### 1. Понятие «местное самоуправление» (МСУ) в РФ.

МСУ составляет одну из *основ конституционного строя РФ*, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ (ст. 12 Конституции РФ).

МСУ в РФ обеспечивает *самостоятельное решение населением вопросов местного значения*, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ).

МСУ в РФ = *форма осуществления народом своей власти*, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных ФЗ, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы МСУ вопросов местного значения исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций (ст. 2 ФЗ-131).

#### 2. Правовые основы «конституционной модели» МСУ в РФ составляют:

- Европейская Хартия местного самоуправления,
- Конституция РФ,
- Решения (постановления и определения) Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ).

Европейская Хартия МСУ и Конституция РФ являются основополагающими актами (а Конституция РФ – *законом прямого действия*), формирующими основы местного самоуправления в РФ. Ко всем актам Конституционного Суда РФ, вне зависимости от их процессуальной формы (постановление, определение), также установлено требование *обязательности* исполнения. Все решения КС РФ распадаются на две группы:

- первая (исключительная прерогатива КС РФ): выявление конституционно-правового смысла нормативных положений, которым в ходе применения по конкретному делу суд общей юрисдикции или арбитражный суд придал не соответствующее Конституции РФ истолкование;
- вторая: признание нормативного положения не соответствующим Конституции РФ.

КС РФ, рассматривая проблемы развития МСУ, предлагает фундаментальные решения, охватывающие вопросы природы, назначения, организации и эффективности местной власти. Совокупность более 60 решений КС РФ, принятых с 1996 по 2016 г., сформировала полноценную «конституционную модель» эффективного МСУ в РФ.

### Схема. Модель МСУ в решениях Конституционного суда РФ



## 1.2. Конституционный Суд РФ о природе, назначении, содержании деятельности и субъекте МСУ

### 1.2.1. Природа и назначение МСУ

**1. Местное самоуправление (МСУ)** – самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Это *самостоятельный* вид публичной власти – местная, негосударственная, публичная власть, сопоставимая по своей правосубъектности с РФ и субъектом РФ<sup>1</sup>.

#### 1.1. Особенность раскрытия содержания понятия «самостоятельность МСУ»<sup>2</sup>.

Самостоятельность МСУ (местного сообщества) не является абсолютной.

Она не предполагает отрицания регулирования деятельности органов МСУ федеральными и региональными законами, организационного и иных форм взаимодействия органов МСУ и органов государственной власти. Но при этом исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов МСУ, равно как и подмену органов МСУ органами государственной власти при решении вопросов местного значения.

**2. Назначение МСУ как публичной власти** – выполнение задач социального государства, т. е. создание условий для достойной жизни людей (местного сообщества в целом<sup>3</sup>) путём решения вопросов обеспечения жизнедеятельности населения (решения вопросов местного значения – ВМЗ) *конкретного* муниципального образования<sup>4</sup>.

Комментарий автора. Понятие «решить ВМЗ» в законодательстве РФ не определено.

В системной взаимосвязи Конституции РФ, Постановлений КС РФ и статей 14-17 ФЗ-131 «*решение ВМЗ*» охватывает формальную и содержательную стороны проблемы.

По форме «решение ВМЗ» означает конкретные механизмы «организации», «создания условий», «осуществления», «участия в осуществлении», «оказания» и т. п. услуг, осуществления публичных обязательств органами МСУ данного муниципалитета<sup>5</sup>.

По содержанию «решение ВМЗ» означает удовлетворение потребностей жизнедеятельности жителей данного муниципалитета путём предоставления качественных услуг, работ и товаров, а также осуществления публичных обязательств и функций органов власти в соответствии с общественными потребностями.

Однако КС РФ подчёркивает, что формулировки вопросов местного значения имеют характер общей нормы. Они устанавливают лишь соответствующее направление деятельности муниципальных образований, но не объём полномочий, которыми они обладают для решения этого вопроса местного значения<sup>6</sup>. Поэтому для определения конкретного состава полномочий вопросы местного значения должны быть «установлены»<sup>7</sup> в каждом муниципальном образовании. Иными словами, должны быть приняты муниципальные правовые акты об «установлении» вопросов местного значения, в которых конкретизируется объём полномочий органов МСУ по решению данного вопроса местного значения: какие конкретно органы МСУ и что именно (услуги, обязательства, функции) предоставляют в порядке решения ВМЗ, каким образом (процедуры), предполагаемый конечный результат и конкретная ответственность за достижение этого результата, иные вопросы<sup>8</sup>. О том, что такой подход является юридически обоснованным указывает КС РФ при рассмотрении содержания термина «организация»<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Статья 130 Конституции РФ; ст. 3 (ч. 1), 4 (ч. 2, 4) Европейской Хартии МСУ; ст. 1 (ч. 2) ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ». См. также: Определ. КС РФ от 02.11.2006 № 540-О; Определ. КС РФ от 09.12.2014 № 2744-О.

<sup>2</sup> Пункт 2.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>3</sup> Пункты 2.1, 3.1 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П; п. 2, 3 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П.

<sup>4</sup> Пункт 3 Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П; п. 2 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П; абз. 3 п. 2.1; абз. 1 п. 3.1; абз. 2 п. 3.2 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П; п. 2 Пост. КС РФ от 13.10.2015 № 26-П.

<sup>5</sup> См. ст. 14 – 17 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» (далее – ФЗ-131).

<sup>6</sup> Пункты 4, 4.1 Пост. КС РФ от 29.03.2011 № 2-П.

<sup>7</sup> Понятие «ввести», «установить» – см. Приказ Минфина РФ от 27.08.2004 № 243 (утратил силу, но не своё методологическое значение!).

<sup>8</sup> См., например, п. 3.3 Определ. КС РФ от 06.03.2008 № 214-О-П. Практические примеры можно найти в решениях поселений Приморского края.

<sup>9</sup> Пункт 1.1 Пост. КС РФ от 29.03.2011 № 2-П; см. также Определ. КС РФ от 09.11.2017 № 2516-О.

**3. Властная природа МСУ** двойственна. Это, одновременно, и форма территориальной самоорганизации населения, и один из видов публичной власти<sup>10</sup>.

С одной стороны, МСУ - территориальная организация компактно проживающего населения, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение *населением* непосредственно и через создаваемые органы МСУ вопросов местного значения.

С другой стороны, МСУ - неотъемлемая часть единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы МСУ при взаимодействии с органами государственной власти участвуют в решении задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека<sup>11</sup>.

#### **4. Гарантии прозрачности власти**<sup>12</sup>.

В соответствии со статьей 15 (часть 3) Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию; неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

*По смыслу данной статьи, тиражи официальных изданий, в которых публикуются нормативные правовые акты, и их распространение должны обеспечивать реальную возможность ознакомления с такими актами, не создавая неоправданных усилий по их поиску.*

### **1.2.2. Отличия МСУ от государственной власти**

#### **1. МСУ – не только право, но и конституционная обязанность граждан.**

Это означает следующее.

С одной стороны, граждане *обязаны* участвовать в МСУ<sup>13</sup>. Граждане отдельных территориальных образований не могут «ликвидировать» самоуправление (отказаться от самоуправления на местном референдуме) на этих территориях<sup>14</sup>. Поэтому содействие населению в участии в решении ВМЗ – обязанность органов власти *всех уровней*<sup>15</sup>.

С другой стороны, возможность полного упразднения МСУ на определенной территории (например в результате присвоения статуса городского округа муниципальному району) противоречит предписаниям Конституции РФ об осуществлении МСУ на всей территории РФ как необходимого элемента конституционного механизма народовластия.

Установлен *безусловный приоритет прямых* (непосредственных) *форм* участия населения в решении ВМЗ<sup>16</sup>. До сих пор участие населения в МСУ традиционно сводят к участию в выборах и референдуме, а также к проведению сходов и опросов граждан, публичных слушаний, территориальному общественному самоуправлению и др. традиционным формам, прямо перечисленным в Главе 5 ФЗ-131. После Указов Президента РФ от 07.05.2012 № 596 и 601 перечень этих форм существенно расширился. Фактически речь идет уже не об «участии в МСУ», а о «совместном управлении» решением вопросов местного значения. С 2014 года концепция «совместного управления» получила официальное признание и оформлена в виде Кванджунской декларации о городе прав человека (Ю.Корея)<sup>17</sup>.

<sup>10</sup> Часть 1 ст. 130 Конституции РФ; п. 4 Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П; п. 3 Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П; п. 2 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П; Пост. КС РФ от 18.05.2011 № 9-П; п. 2 Пост. КС РФ от 29.03.2011 № 2-П; п. 1.2, 3.3 Пост. КС РФ от 30.03.2012 № 9-П; п. 2 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>11</sup> Статьи 2, 7 (ч. 1) Конституции РФ.

<sup>12</sup> Определ. КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П.

<sup>13</sup> Пост. КС РФ от 30.11.2000 № 15-П; п. 3 Пост. КС РФ от 29.03.2011 № 2-П; п. 2 Пост. КС РФ от 18.05.2011 № 9-П.

<sup>14</sup> Пост. КС РФ от 24.01.1997 № 1-П (п. 2 особого мнения судьи Н.В.Витрука); абз. 2 п. 2 Пост. КС РФ от 18.05.2011 № 9-П.

<sup>15</sup> Статья 33 ФЗ-131.

<sup>16</sup> Пункт 4 Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П; п. 3 Определ. КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П. Также: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601; Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601. См. также: Резолюции и Рекомендации 21-й сессии КМРВЕ от 05.10.2011 /CG(21)3/ «Участие граждан на местном и региональном уровне в Европе» (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG%2821%293&Language=lanRussian&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>).

<sup>17</sup> См. подборку материалов: Движение «Глобализация прав человека снизу: вызов городов прав человека в 21-веке» // Муниципальное право. – Обнинск. – 2015. № 3 (пер. с англ. Ю.Кириллова).



## 2. Формой территориально-властной организацией МСУ является «муниципальное образование».

Муниципальное образование - территориальное объединение граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления<sup>18</sup>. Делятся по типам: поселения, муниципальный районы, городские округа. Все типы муниципальных образований равны между собой<sup>19</sup>. Принятие законодателем решений, предусматривающих прямое или косвенное соподчинение одного муниципалитета другому *запрещено*.

Формой территориальной организации госвласти являются субъекты РФ<sup>20</sup>.

## 3. Компетенция МСУ (вопросы местного значения - ВМЗ) отличается от компетенции госвласти<sup>21</sup>.

Содержание ВМЗ - обеспечение вопросов жизнедеятельности населения *конкретного* муниципального образования. Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и статьями 14-16 ФЗ-131 осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно<sup>22</sup>. ВМЗ распределены по типам муниципальных образований: для каждого типа утверждён собственный перечень. В отличие от «предметов совместного ведения госвласти», «совместные ВМЗ» невозможны в принципе.

*Вопросы местного значения запрещено передавать (перераспределять в пользу) органам госвласти: «Вопросы местного значения в силу прямого предписания ст. 130 (ч. 1) Конституции РФ могут и должны решать именно органы МСУ, а не органы государственной власти»<sup>23</sup>*. Поэтому к ведению органов государственной власти могут быть отнесены лишь такие задачи, которые не связаны с решением вопросов местного значения<sup>24</sup>. Это касается прежде всего полномочий в области местного бюджета, местных налогов и сборов, муниципальной собственности, муниципальных местных природных ресурсов, включая землю, а также других полномочий по решению вопросов местного значения<sup>25</sup>. Что не исключает возможности договорного взаимодействия органов МСУ и органов госвласти как при решении ВМЗ, так и при реализации задач государства.

Отдельные публично значимые функции в рамках решения ВМЗ могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе органов публичной власти: государственные и муниципальные учреждения и предприятия, иные организации, созданные публично-правовыми образованиями<sup>26</sup>.

Комментарий автора 1. Необходимо различать понятия «общие принципы организации МСУ» и «общие принципы организации деятельности системы органов власти МСУ»<sup>27</sup>.

Разграничение компетенций разных уровней власти и установление принципов формирования вопросов местного значения, определение состава вопросов местного значения разных типов муниципальных образований относится к исключительной компетенции РФ, поскольку определяет «конституционные обязанности» (содержание деятельности) МСУ как самостоятельного вида публичной власти и одной из основ конституционного строя РФ<sup>28</sup>.

Определение общих принципов организации деятельности системы органов МСУ является «обеспечительным механизмом» реализации конституционных основ публичной власти. Поэтому вопрос относится к совместной компетенции РФ и субъектов РФ<sup>29</sup>.

Комментарий автора 2. Правила законности и обоснованности передачи полномочий на исполнение.

1) На исполнение может быть передана *только часть* полномочия, но не полномочие в целом. Как правило, передаётся *право исполнения* полномочия. При этом за органом, передавшим данное полномочие, сохраняется ответственность за конечный результат.

<sup>18</sup> Пункт 1.2. Пост. КС РФ от 30.03.2012 № 9-П.

<sup>19</sup> Пункты 4-7 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П; абз. 3 п. 3.1 Пост. КС РФ от 18.05.2011 № 9-П.

<sup>20</sup> См. ч. 1 ст. 65 Конституции РФ.

<sup>21</sup> Пункт 2 Пост. КС РФ от 13.10.2015 № 26-П.

<sup>22</sup> Часть 1 ст. 2 ФЗ-131.

<sup>23</sup> Пункт 2 Пост. КС РФ от 30.11.2000 № 15-П; п. 2 Пост. КС РФ от 13.10.2015 № 26-П.

<sup>24</sup> Пункты 2, 3, 5 (часть 4) Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П. См. также, п. 2.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>25</sup> Статья 130 Конституции РФ; Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П; п. 2 Пост. КС РФ от 30.11.2000 № 15-П; п. 2 Пост. КС РФ от 13.10.2015 № 26-П.

<sup>26</sup> Пункты 6 - 6.2 Пост. КС РФ от 18.07.2012 № 19-П.

<sup>27</sup> См. пункты 4, 4.1 Пост. КС РФ от 29.03.2011 № 2-П в системной связи с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601.

<sup>28</sup> Пункты «б» и «в» ст. 71 Конституции РФ.

<sup>29</sup> Пункт «н» ст. 72 Конституции РФ.

2) Муниципальные образования могут передавать друг другу на исполнение *только* такие полномочия (части полномочий), *которые не затрагивают муниципальной природы местной власти* как «обязанности местного сообщества самостоятельно решать вопросы обеспечения своей жизнедеятельности».

3) Разрешено передавать исполнение *отдельных* государственных полномочий на муниципальный уровень при соблюдении следующих *обязательных* условий (критерии законности и обоснованности делегирования исполнения госполномочий)<sup>30</sup>:

- а) по характеру они должны соответствовать признакам и масштабу «местных нужд»;
- б) предоставление полномочий должно производиться с учётом объема и характера поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии, что означает:
- субъект РФ обязан *предварительно* убедиться, что передаваемое госполномочие может быть выполнено в каждом муниципалитете<sup>31</sup>;
  - обязательный учёт уровня (масштаба), объёма и соотношения вопросов местного и государственного значения, передаваемых органам МСУ (объём переданных государственных полномочий не должен превращать органы МСУ в «агентов» государства на местах)<sup>32</sup>;
- в) *запрещается* возложение на органы МСУ госполномочий без *соответствующей компенсации* расходов, а субъектом, обязанным возместить расходные обязательства, должно быть то публично-территориальное образование, уполномоченным органом которого было принято соответствующее решение, поэтому передача исполнения госполномочий возможна лишь при одновременной передаче соответствующих по объёму финансовых средств и имущества.

Комментарий автора 3. Конституционный суд РФ обязал Законодателя обеспечить ясное, чёткое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы МСУ, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов МСУ нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности. Для этого на законодательном уровне должны быть обеспечены:

- принцип равенства прав муниципальных образований как территориальных сообществ граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление МСУ;
- юридическое равенство между муниципальными образованиями и в их взаимоотношениях с органами госвласти в сфере финансово-бюджетных и иных отношений.

Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за МСУ неопределённые по объёму полномочия, а органы МСУ - реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти, ставило бы под сомнение надлежащее финансово-экономическое обеспечение МСУ соразмерно его полномочиям, а в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами МСУ их конституционных обязанностей, в т. ч. по обеспечению прав и свобод человека и гражданина<sup>33</sup>.

Перечисленные требования составляют *критерии качества выполнения ч. 1 ст. 4 Европейской хартии МСУ (качество законодательного регулирования МСУ)*.

#### **4. Муниципальная природа органов МСУ как органов публичной власти<sup>34</sup>.**

Содержание полномочий органов МСУ и характеристика объекта (местные нужды, вопросы местного значения), на который эти полномочия направлены, отличны от госполномочий.

Цель деятельности органов МСУ - удовлетворение и защита прав и законных интересов местного сообщества, т.е. тех граждан, которые постоянно (или преимущественно постоянно) проживают на территории *данного* муниципалитета<sup>35</sup>.

В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ

<sup>30</sup> Пункт 5 Пост. КС РФ от 15.12.2006 № 10-П; абз. 3 п. 1.1 Пост. КС РФ от 29.03.2011 № 2-П; п. 4, 5 ст. 4 Европейской Хартии местного самоуправления; ст. 19 Ф3-131.

<sup>31</sup> См. п. 5 Пост. КС РФ от 15.12.2006 № 10-П.

<sup>32</sup> Пункт 4.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>33</sup> Пункт 2 Пост. КС РФ от 29.03.2011 № 2-П.

<sup>34</sup> Статья 12 Конституции РФ; Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П.

<sup>35</sup> Пункт 3 Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П; п. 2 Определ. КС РФ от 27.05.2004 № 180-О. См. также абз. 3 п. 3 Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П.

образуют единую систему исполнительной власти в РФ<sup>36</sup>. Органы МСУ не входят в систему органов госвласти<sup>37</sup>.

### **1.2.3. Местное сообщество как субъект МСУ**

**1. Субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти (субъект МСУ)** - население муниципального образования в форме *местного сообщества*<sup>38</sup>.

В России понятие «местное сообщество» юридически не определено. *Местное сообщество* - часть населения муниципального образования, граждане, постоянно или преимущественно постоянно проживающие на территории муниципального образования, которые законодательно наделены правом избирать и быть избранными в органы местной власти, а также правом и обязанностью самостоятельно коллективно решать местные проблемы.

**2. Интерес местного сообщества** (местный, негосударственный интерес) составляют *местные нужды*, т.е. вопросы обеспечения жизнедеятельности жителей *конкретных* муниципалитетов<sup>39</sup>.

**3. Базовые признаки** местного сообщества:

- историческое наименование муниципального образования;
- территориальное «объединение» жителей, вытекающее из факта их постоянного (длительного) совместного проживания в данном муниципалитете (совместное длительное проживание)<sup>40</sup>;
- местный (*негосударственный*) интерес, связанный с удовлетворением общих «местных нужд» (потребности жизнедеятельности, местные потребности, местные проблемы);
- право самостоятельно определять структуру органов МСУ<sup>41</sup> (особенности реализации см. далее);
- совместное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью<sup>42</sup>, в т. ч. совместное использование коммунальной инфраструктуры;
- коллективная (совместная) реализация права на осуществление местного самоуправления<sup>43</sup> и коллективная защита своих прав и свобод, в т. ч. путём организации муниципального контроля за деятельностью органов и должностных лиц МСУ и госвласти на своей территории<sup>44</sup>;
- общая история, обычаи, исторические и иные местные традиции<sup>45</sup>.

**4. Контроль местного сообщества (муниципальный контроль) за соблюдением государством интересов и законных прав МСУ как следствие ст. 3 Конституции РФ, п. 3 Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П** (это просто логичный вывод из сказанного ранее).

Например:

- 1) право 1/3 муниципальных образований и/или Совета муниципальных образований субъекта РФ возбуждать перед Президентом РФ вопрос о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в случае систематического нарушения законных прав и интересов местного самоуправления на территории данного субъекта РФ;
- 2) обязательная ежегодная оценка результативности деятельности высшего должностного лица субъекта РФ и представительного (законодательного) органа субъекта РФ Советом муниципальных образований данного субъекта РФ (в т. ч. конкретные формы и механизм ответственности органов и должностных лиц государства в случае неудовлетворительной оценки).

### **1.2.4. Защита интересов и законных прав МСУ от расширительных трактовок компетенции МСУ в правоприменительной практике**

**Случай 1.**

**Суть дела.** На администрацию муниципального образования решением городского суда, оставленным без изменения апелляционными инстанциями, по иску прокурора города была возложена

<sup>36</sup> Часть 2 ст. 77 Конституции РФ.

<sup>37</sup> Статья 12 Конституции РФ.

<sup>38</sup> Пункт 3 Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П

<sup>39</sup> Пункт 3 Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П; п. 2 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П.

<sup>40</sup> См. Определение КС РФ от 27.05.2004 № 180-О.

<sup>41</sup> Статья 131 (ч. 1) Конституции РФ.

<sup>42</sup> Часть 1 ст. 130 Конституции РФ.

<sup>43</sup> Пункт 1.2. Пост. КС РФ от 30.03.2012 № 9-П.

<sup>44</sup> Пункт 3 Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П.

<sup>45</sup> Часть 1 ст. 131 Конституции РФ.

обязанность ликвидировать несанкционированную свалку бытовых отходов на участке земель лесного фонда, расположенных на территории данного муниципального образования.

При возложении обязанности по ликвидации несанкционированного складирования отходов суды исходили из того, что картографическими данными подтверждено размещение отходов на территории, принадлежащей именно данному муниципальному образованию, значит, необходимость устранения выявленного загрязнения вытекает из взаимосвязанных положений ст. 14 (п. 18 ч. 1), ст. 15 (п. 14 ч. 1), ст. 16 (п. 24 ч. 1) ФЗ-131.

#### **Позиция КС РФ в обобщённом изложении<sup>46</sup>.**

1. Придание в правоприменительной практике ст. 14 (п. 18 ч. 1), ст. 15 (п. 14 ч. 1), ст. 16 (п. 24 ч. 1) ФЗ-131 расширительного толкования признано несовместимым с Конституцией РФ.

2. Указанные нормы не предполагали и не предполагают возложения на органы МСУ муниципальных районов (городских округов) обязанности по ликвидации за счёт средств местного бюджета несанкционированного складирования отходов, размещённых неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов, если органы МСУ таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

3. В системе действующего правового регулирования принятие мер, направленных на ликвидацию загрязнения бытовыми и промышленными отходами лесных участков, расположенных на территории городского округа (муниципального района), но не находящихся в муниципальной собственности, органами МСУ данного муниципалитета не предусмотрено и относится к компетенции уполномоченных исполнительных органов государственной власти. В случае, если виновное в причинении вреда лицо не установлено, вопрос должен разрешаться на основе определения правообладателя соответствующего земельного участка вне зависимости от вида отходов, которые несанкционированно размещены на земельном участке.

#### **Случай 2.**

**Суть дела.** В 2012–2013 годах, гражданам, относящимся к льготным категориям (молодые семьи, одинокие матери (отцы), имеющие несовершеннолетних детей, граждане, имеющие трех и более детей), были предоставлены земельные участки для индивидуального жилищного строительства по договорам аренды или в собственность в г. Барнаул. Решением Центрального районного суда г. Барнаула от 26.01.2016 г. были удовлетворены иски о признании группы граждан из числа получивших указанные земельные участки об организации на этих земельных участках электроснабжения, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения, а также устройства автомобильной дороги местного значения. Основанием для решения суда явились положения пунктов 4 и 5 ч. 1 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Суды следующих инстанций это решение поддержали. При этом суд апелляционной инстанции констатировал, что ссылка администрации г. Барнаула на отсутствие финансирования и значительность затрат не влечет переоценку выводов суда первой инстанции, поскольку отсутствие у органов местного самоуправления финансовой возможности для выполнения возложенных законом обязанностей не может являться основанием для освобождения от них.

#### **Позиция КС РФ в обобщённом изложении<sup>47</sup>.**

1. Если предоставление земельного участка в собственность гражданам бесплатно выступает в качестве меры социальной поддержки, направленной на удовлетворение потребностей граждан в жилище, тем более в отношении многодетных семей как находящихся потенциально в наиболее уязвимом социальном положении и нуждающихся в особой заботе со стороны государства и общества, в силу конституционных принципов равенства и справедливости предполагается недопустимость возложения на самих таких граждан бремени несения дополнительных финансовых затрат, связанных с инфраструктурным оснащением предоставленных земельных участков.

... Именно на органах публичной власти лежит обязанность по благоустройству соответствующих территорий, с тем чтобы земельные участки, предназначенные для оказания государственной поддержки семье, были, по возможности, уже на момент их предоставления гражданам (или в течение определенного разумного срока после такого предоставления) снабжены необходимой коммунальной, транспортной и иной инфраструктурой, от наличия которой во многом зависит реальная возможность проведения самого индивидуального жилищного строительства, а также последующего пользования вновь возведенным жилым объектом.

<sup>46</sup> См. Пост. КС РФ от 13.10.2015 № 26-П; Пост. КС РФ от 26.04.2016 № 13-П.

<sup>47</sup> См. Определение КС РФ от 09.11.2017 № 2516-О «По жалобе администрации г. Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 ч. 1 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». См. также: Постановления от 29.03.2011 № 2-П, от 13.10.2015 № 26-П, от 26.04.2016 № 13-П и Определение от 28.03.2017 № 720-О.

2. Понятие «организация», используемое, в частности, в п. 4, 5 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 для целей определения ВМЗ, подразумевает необходимость решения органами МСУ ряда задач публично-властного характера, в том числе регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организовано-властного воздействия, в целях реализации системы мер жизнеобеспечения населения в конкретной сфере и гарантирования соответствующих публично значимых услуг. Однако *термин «организация» в любом случае не может трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности*, поскольку в противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода муниципальных образований за пределы своей компетенции. Поэтому содержательное наполнение компетенции муниципальных образований, определяемое указанным термином, не может раскрываться в отрыве от содержания компетенции иных территориальных уровней публичной власти, а также вне связи с обязанностями, которые могут быть возложены на участников гражданского оборота с учётом особенностей той или иной сферы отношений. Поэтому на положения п. 4, 5 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 распространяется правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в Постановлении от 20.12.2010 № 22-П, в силу которой основная цель местного самоуправления – удовлетворение основных жизненных потребностей населения муниципальных образований. При этом названные законоположения, прямо отсылающие к отраслевому законодательству, предполагают лишь *определенную степень участия городских округов в реализации соответствующих публичных задач и не ограничивают органы местного самоуправления в определении оптимальных вариантов их решения*, в частности с учётом существующих финансовых возможностей муниципального образования.

3. Регулирование вопроса о *бесплатном предоставлении многодетным семьям земельных участков в целях индивидуального жилищного строительства* является полномочием субъекта РФ и **относится к мерам государственной поддержки семей, установленных в подпунктах 24 и 29 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184** об общих принципах организации законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ. Субъект РФ вправе возложить на муниципалитет обязанность по отчуждению земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в качестве меры социальной поддержки. Но при этом:

- 1) органы госвласти субъекта РФ не вправе определять конкретные участки для передачи;
- 2) органы МСУ вправе самостоятельно оценить нуждаемость муниципального образования в тех или иных земельных участках для решения ВМЗ;
- 3) не исключается ситуация, когда объективная возможность формирования земельного участка для индивидуального жилищного строительства в границах конкретного муниципального образования отсутствует вследствие особенностей его развития с учетом градостроительных, экологических и иных норм; *это не может рассматриваться как нарушение конституционных прав и свобод граждан*<sup>48</sup>. В таких случаях предоставление земельных участков в собственность гражданам бесплатно может обеспечиваться, например, на основе передачи в собственность муниципального образования земельного участка, находящегося в собственности субъекта РФ, с соблюдением требований КС РФ о недопустимости принятия решения об односторонней передаче собственности, без учёта волеизъявления органов МСУ<sup>49</sup>.

#### **Общий вывод.**

1. Органы МСУ при определении земельных участков для предоставления в установленных субъектом РФ случаях в собственность гражданам, имеющим трех и более детей (а равно в иных случаях реализации в такой форме государственной поддержки семей, имеющих детей), должны исходить из оснащённости такого земельного участка объектами необходимой инфраструктуры, организация которой возложена, в частности, на органы местного самоуправления городских округов положениями пунктов 4 и 5 части 1 статьи 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

1.1) *При отсутствии же на территории городского округа земельных участков, отвечающих критериям инфраструктурной пригодности для индивидуального жилищного строительства*, не исключается возможность предоставления органами местного самоуправления на основе взаимодействия с органами государственной власти субъекта РФ в собственность гражданам бесплатно иных находящихся в муниципальной собственности земельных участков, на которых **создание объектов необходимой инфраструктуры должно в таких случаях обеспечиваться органами государственной власти субъекта РФ** в порядке исполнения полномочий, установленных подпунктами 24 и 29 пункта 2 статьи 26.3 ФЗ-184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

<sup>48</sup> См. Определение КС РФ от 21.02.2008 № 121-О-О.

<sup>49</sup> См.: Определения КС РФ от 04.12.2007 № 828-О-П, от 05.03.2009 № 401-О-О, от 07.02.2012 № 234-О-Р.

1.2). Если же имеет место **согласие органов местного самоуправления на принятие в муниципальную собственность из собственности субъекта РФ земельного участка для целей последующей передачи в собственность гражданам, имеющим трех и более детей (либо в иных подобных случаях государственной поддержки семей, имеющих детей)**, то оно влечет за собой – **при отсутствии иных договоренностей между органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования и органами государственной власти субъекта РФ – обязанность муниципального образования по обеспечению** соответствующего земельного участка **объектами необходимой инфраструктуры**, поскольку параметры такого земельного участка и цели его использования известны на момент его принятия в муниципальную собственность.

### 1.3. Конституционный Суд РФ о территориальной организации МСУ

#### 1.3.1. Общие положения

##### 1. Назначение территориальной организации публичной власти.

Территориальная организация публичной власти является инструментом повышения эффективности и снижения издержек предоставления публичных благ для удовлетворения общественных потребностей жителей данной территории, образующих «территориальное сообщество»<sup>50</sup>.

##### 2. Формула (критерии, задачи) эффективности территориальной организации МСУ.

Территориальная организация МСУ должна способствовать решению 3-х задач: обеспечивать приближение органов власти к населению (потребителям услуг), эффективное решение вопросов местного значения населением и не препятствовать решению иных вопросов, относящихся к полномочиям органов госвласти. Создание условий для этого – *обязанность и ответственность государства*<sup>51</sup>.

Задача 1. «Приближение» органов МСУ (органов публичной власти) к населению означает:

- 1) *правовой смысл*: законодательное определение состава компетенции (полномочий) МСУ должно отражать *местные нужды* населения *конкретных* муниципалитетов;
- 2) *территориальная привязка*: связь между административными границами МСУ («территория МСУ») и эффективностью решения вопросов местного значения;
- 3) *экономический смысл*: территориальная организация власти должна быть такой, чтобы публичные услуги, связанные с обеспечением жизнедеятельности людей, были как можно «ближе» к потребителю, чтобы потребитель мог непосредственно контролировать их качество и количество;
- 4) *политический смысл*: многообразие форм реального участия населения в решении вопросов местного значения;
- 5) *специальный статус выборных лиц как гарантия от отчуждения власти от народа*: выборное лицо обязано проживать на той территории, жителей которой оно представляет<sup>52</sup>.

Задача 2. Эффективное решение всего комплекса ВМЗ, подлежащих передаче в ведение МСУ означает<sup>53</sup>:

- 1) обеспечение соответствия между ресурсами и полномочиями местной власти, т.е. наличие необходимых и достаточных финансовых, материальных, кадровых и иных ресурсов территории, определенной государством для МСУ;
- 2) обеспечение госгарантий финансово-хозяйственной самостоятельности муниципалитетов;
- 3) самостоятельное определение органами МСУ состава муниципального имущества, назначения и форм его использования.

Задача 3. Территориальная организация МСУ не должна создавать препятствия для решения иных вопросов, которые относятся к полномочиям органов государственной власти<sup>54</sup>.

##### 3. Для решения этих задач определены **базовые принципы территориальной организации МСУ:**

- поселенческий принцип;
- территориальный принцип;
- принцип территориального соответствия;
- принцип субсидиарности;
- соблюдение баланса «ресурсы – полномочия» при определении границ муниципалитетов как *обязанность* государства<sup>55</sup>;
- принцип обеспечения эффективности МСУ;
- принцип обеспечения законности и обоснованности деятельности субъекта РФ при определении территориальной организации МСУ;

<sup>50</sup> См., например, п. 2 Определ. КС РФ от 15.05.2007 № 406-О-П.

<sup>51</sup> Пункт 2 Пост. КС РФ от 30.11.2000 № 15-П.

<sup>52</sup> См. особое мнение судьи Б.С.Эбзеева – Пост. КС РФ от 10.12.1997 № 19-П.

<sup>53</sup> Пункты 2 – 4, 7.1 – 7.3 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П; Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П; п. 1 Определ. КС РФ от 12.04.2005 № 142-О; п. 4.2 Определ. КС РФ от 02.11.2006 № 540-О; п. 5 Определ. КС от 07.12.2006 № 542-О; п. 2 Определ. КС РФ от 15.05.2007 № 406-О-П; Определ. КС РФ от 01.11.2007 № 827-О-П; п. 3 Определ. КС РФ от 04.12.2007 № 828-О-П.

<sup>54</sup> Пункт 2 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П.

<sup>55</sup> Определ. КС РФ от 12.04.2005 № 142-О; Определ. КС РФ от 02.11.2006 № 540-О.

- принцип открытости подготовки решений и обязательности учёта мнения населения при определении (изменении) границ муниципалитетов.

### 1.3.2. Поселенческий и территориальный принципы организации МСУ

Территориальная организация МСУ формируется на основе сочетания поселенческого и территориального принципов<sup>56</sup>.

**1. Поселенческий принцип организации МСУ<sup>57</sup>** - население городского, сельского поселения (здесь используется в смысле «населённых пунктов») независимо от его численности *не может быть лишено* права на осуществление местного самоуправления.

**1.1. Сельское поселение** - один или несколько объединённых общей территорией сельских населённых пунктов (поселков, сёл, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населённых пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ. **Городское поселение** - город или посёлок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ<sup>58</sup>.

Основанием для определения границ МСУ (границ муниципальной власти) являются границы естественного компактного расселения людей. Это наиболее «близкий» к населению уровень власти. Поэтому **назначение поселенческого МСУ** - удовлетворение основных жизненных потребностей населения деревень, сёл, посёлков, малых городов и т.п. Иными словами, преимущественная ориентация на решение вопросов местного значения (которые могут быть решены данным поселением самостоятельно и под свою ответственность), а не вопросов, которые должны решаться посредством государственной власти<sup>59</sup>.

**Существенными признаками (городских, сельских) поселений** как типа организации муниципальной власти являются<sup>60</sup>:

- большая ориентация на самоорганизацию;
- более высокий, чем у муниципальных районов и городских округов, *потенциал личного участия жителей* в делах местного сообщества, т. е. на территориях поселений *более востребованными являются прямые, непосредственные отношения органов местного самоуправления с населением*, что при обязательной выборности представительного органа допускает различные варианты решения вопроса о порядке формирования иных органов, *безусловно исключая их назначение органами государственной власти*;
- передача органам МСУ поселений государственных полномочий возможна, но в силу незначительных ресурсов на практике не имеет широкого распространения.

**Следствие из поселенческого принципа.** *Исключительное наделение района правами муниципального образования означает, что городские и сельские поселения, входящие в состав района, такое право вопреки ч. 1 ст. 131 Конституции РФ утрачивают. Они становятся лишь подразделениями данного муниципального образования, что не приближает органы местного самоуправления поселений к населению, а напротив, отдаляет их от него<sup>61</sup>.* В данном случае под «исключительным наделением района правами муниципалитета» подразумевается наделение района статусом городского округа.

**1.2. Городской округ** - *городское<sup>62</sup> поселение*, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных ст. 16 ФЗ-131 вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. **Городской округ**

<sup>56</sup> Пункт 3.1 Пост. КС РФ от 18.05.2011 № 9-П.

<sup>57</sup> Часть 1 ст. 131 Конституции РФ; п. 4 Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П; п. 3.1 Пост. КС РФ от 18.05.2011 № 9-П; Определ. КС РФ от 04.02.1999 № 1-О.

<sup>58</sup> Часть 1 ст. 2 ФЗ-131.

<sup>59</sup> Статья 131 (ч. 1) в её связи со статьями 12 и 130 (ч. 1) Конституции РФ; п. 5 Пост. КС РФ от 24.01.1997 № 1-П; п. 4.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П; Определ. КС РФ от 04.02.1999 № 1-О, от 15.07.2007 № 406-О-П.

<sup>60</sup> Пункт 4.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>61</sup> Пункт 5 Пост. КС РФ от 24.01.1997 № 1-П; Определ. КС РФ от 04.02.1999 № 1-О, от 15.07.2007 № 406-О-П.

<sup>62</sup> Пост. КС РФ установлено новое определение понятия «городской округ», исключившее с 15.04.2017 г. его соотношение с городским поселением (абз. 5 п. 3.2 Пост. КС РФ от 05.07.2017 № 18-П). Что является *грубой ошибкой* и будет иметь катастрофические последствия для МСУ!



**с внутригородским делением** - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования<sup>63</sup>:

**Минимально необходимые критерии для получения статуса городского округа**<sup>64</sup>:

Городское поселение, которое не входит в состав муниципального района.

Характерно наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обуславливающей особую роль этой публично-территориальной единицы в обеспечении комплексного СЭР субъекта РФ и являющейся материальной основой для самостоятельного решения органами МСУ городского округа всей совокупности вопросов местного значения, которые отнесены к ведению и городских поселений, и муниципальных районов, а также для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ.

Возможно включение в его состав *территорий населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями*.

**Минимально необходимые критерии для получения статуса «городской округ с внутригородским делением»**<sup>65</sup>. Сохранение:

- единства городского хозяйства;
- единого механизма осуществления публичной власти на уровне городского округа, который позволял бы наиболее полным образом выражать общегородские интересы его жителей;
- обоснование необходимости предоставления дополнительных гарантий непосредственного участия жителей в решении наиболее тесно связанных с их повседневными нуждами вопросами местного значения.

**2. Территориальный принцип организации МСУ** означает создание, помимо поселенческих, муниципальных образований по территориальному признаку. К территориальным муниципальным образованиям РФ относятся муниципальные районы<sup>66</sup>.

**Назначение публично-территориальных образований** – обеспечить в своих границах решение как вопросов местного значения, так и вопросов государственного значения, которые по своему масштабу и объёму для местных властей<sup>67</sup>.

**2.1. Муниципальный район** - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединённых общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ<sup>68</sup>.

**Природа и назначение муниципального района**<sup>69</sup>.

Муниципальный район по своей правовой природе - муниципальное образование, которое объединяет *другие муниципальные образования (поселения)*, и одновременно - это публично-территориальная единица, органы МСУ которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и исполнять в соответствующих пространственных пределах отдельные государственные полномочия, возложенные на них РФ и (или) субъектом РФ.

**Минимально необходимые критерии для получения статуса муниципального района**<sup>70</sup>.

Муниципальные районы - *совокупность поселений или поселений и межселенных территорий*, объединённых общей территорией, в границах которой посредством МСУ обеспечивается решение вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также осуществление отдельных государственных полномочий.

Комментарий автора 1. Из сравнения критериев для получения статуса муниципального района и критериев для получения статуса городского округа следует, что Законы субъектов РФ о наделении муниципальных районов статусом «городских округов» нарушают Постановления КС РФ и не соответствуют Конституции РФ.

С одной стороны, территория городского округа не может включать межселенные территории.

<sup>63</sup> Часть 1 ст. 2 ФЗ-131.

<sup>64</sup> Пункты 4.1, 4.2 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>65</sup> Пункт 4.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>66</sup> Часть 1 ст. 2, ст. 15, ст. 16 ФЗ-131.

<sup>67</sup> Пункт 4.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>68</sup> Часть 1 ст. 2 ФЗ-131.

<sup>69</sup> Пункт 3.1 Пост. КС РФ от 18.05.2011 № 9-П.

<sup>70</sup> Пункт 4.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

С другой стороны, городской округ не может включать поселения. Значит, чтобы присвоить муниципальному району статус городского округа следует сначала лишь поселения статуса муниципального образования. Что запрещено Конституционным судом РФ.

**Комментарий автора 2.** Критерий наделения статусом городского округа с внутригородским делением предполагает, во-первых, что не все городские округа могут получить такой статус. Во-вторых, Закон субъекта РФ о наделении статусом городского округа с внутригородским делением должен иметь экономическое обоснование, а также предусматривать государственные гарантии сохранения единства городского хозяйства и единства публичной власти на уровне города.

### **1.3.3. Открытость подготовки решения и обязательность учёта мнения населения при изменении границ (статуса) муниципалитетов**

**1. Правило. Территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, требуют непосредственного волеизъявления населения соответствующей территории.**

Учёт мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется МСУ - универсальное требование и необходимое условие проведения муниципально-территориальных изменений независимо от их характера, сужения либо, напротив, расширения пространственной сферы реализации права на МСУ, а также конкретного состава территорий, выступающих объектом изменений. Иное означает, что местные сообщества оказываются объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемым, в частности, запретом на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ)<sup>71</sup>.

**2. Предварительным условием** является гласность подготовки и принятия решений об изменении границ или статуса муниципалитета<sup>72</sup>:

- *заблаговременное* информирование населения о подготовке вопроса об изменении границ (статуса) муниципалитета;
- объективное и полное представление со стороны органов власти *анализа* положительных и отрицательных сторон возможных преобразований в т. ч. обоснование законности, экономической и политической целесообразности изменений, а также отсутствие иных способов решения проблем<sup>73</sup>;
- предоставление гражданам *реальной возможности* довести до сведения депутатов свое мнение по соответствующему вопросу.

Гласность подготовки предполагает также **обязанность органов власти** использовать в случае споров согласительные процедуры, руководствуясь конституционным императивом сохранения государственного единства и согласия<sup>74</sup>.

**3. Критерий применения принципа «учёт мнения населения в форме референдума или голосования по правилам местного референдума»<sup>75</sup>**

Ситуация предполагает передачу от одного муниципального образования другому столь существенной части территории населённого пункта или поселения, которая имела бы для них жизненно важное значение и, соответственно, отделение которой означало бы фактическое изменение правового статуса населённого пункта или поселения, территории которых выступают объектом территориальных изменений.

**4. Содержание принципа «учёт мнения населения путём референдума или голосования по правилам референдума»<sup>76</sup>.**

Изменение территории (статуса) МСУ не может быть осуществлено вопреки мнению населения.

<sup>71</sup> Пункт 2.2 Определ. КС РФ от 06.03.2008 № 214-О-П.

<sup>72</sup> Пункт 3.3 Определ. КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П.

<sup>73</sup> Определ. КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П.

<sup>74</sup> Определ. КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П.

<sup>75</sup> Пункт 3.1 Определ. КС РФ от 06.03.2008 № 214-О-П.

<sup>76</sup> Определ. КС РФ от 06.03.2008 № 214-О-П; Фасеев И.Ф. Конституционно-правовые принципы регулирования учета мнения населения при изменении территорий местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2009. № 13.

Мнение населения может быть выявлено путём проведения местного референдума или организации голосования по правилам проведения местного референдума.

Выражение мнения населения о согласии или не согласии с изменением территории (статуса) МСУ не может быть поручено органам МСУ, поскольку самостоятельное решение местных проблем – конституционная *обязанность* населения. Решение (позиция) органов МСУ не может противоречить ясно выраженной воле населения.

Порядок выражения мнения населения о согласии или не согласии с изменением территории местного самоуправления должен распространяться на всю территорию МСУ (территорию муниципального образования) и не может различаться в зависимости от того входит ли территория в состав территории населенного пункта или нет, а также категории земельных участков составляющих эту территорию, правил землепользования и других подобных условий.

*Отсутствие в законах субъекта РФ прямого указания на необходимость учёта мнения населения при изменении границ территорий (статуса) муниципальных образований, не может истолковываться как его отрицание* законами субъекта РФ. Данный принцип во взаимосвязи со ст. 18 Конституции РФ действует непосредственно, определяет смысл, содержание и применение, деятельность законодательной и исполнительной власти, МСУ и обеспечивается правосудием<sup>77</sup>.

## **5. Случаи учёта мнения населения путём референдума или голосования по правилам референдума.**

В случаях изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется МСУ и действуют выборные органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учёта мнения населения, по смыслу ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, является референдум<sup>78</sup>.

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населённых пунктов к территориям других поселений, осуществляется с **согласия** населения данных населённых пунктов, выраженного путём голосования, либо на сходах граждан с учётом мнения представительных органов соответствующих поселений<sup>79</sup>.

Преобразование муниципальных образований путём объединения двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с **согласия** населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан<sup>80</sup>. Обратите внимание на расхождение текста ФЗ и позиции КС РФ.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта РФ с **согласия** населения соответствующего городского поселения, мнение которого выявляется путем голосования<sup>81</sup>.

В целях получения **согласия** населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования<sup>82</sup>.

## **6. Критерий использования принципа «учёт мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных образований»<sup>83</sup>.**

Допускается в случае изменения границ муниципальных районов и поселений:

- не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населённых пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений;
- и не подпадающее под действие ч. 2, 2.1, 3 ст. 12 ФЗ-131.

Примечание. Указанные части ст. 12 ФЗ-131 охватывают:

- изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение поселений, посёлков или населённых пунктов др. району;
- изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение поселений, посёлков или населённых пунктов городскому округу;
- изменение границ поселений, влекущее отнесение их территорий др. поселениям.

<sup>77</sup> Опред. КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П.

<sup>78</sup> См. Опред. КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П; ст. 13.1 ФЗ-131.

<sup>79</sup> Опред. КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П; ст. 12 (ч. 3), ст. 24 (ч. 3, 4) ФЗ-131.

<sup>80</sup> Опред. КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П; ст. 13 (ч. 3) ФЗ-131.

<sup>81</sup> См. Опред. КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П; ч. 7 ст. 13 (ч. 7), ст. 24 (ч. 3, 4) ФЗ-131.

<sup>82</sup> См. Опред. КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П; ч. 3 ст. 24 ФЗ-131.

<sup>83</sup> Пункт 3.1 Опред. КС РФ от 06.03.2008 № 214-О-П.

### **1.3.4. Принцип законности и обоснованности деятельности субъекта РФ при определении территориальной организации МСУ**

1. Определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, относится к ведению субъектов РФ и может быть различным в зависимости от исторических и иных местных традиций того или иного субъекта РФ. Конституционный суд РФ сформулировал **обязательные требования к территориальной организации МСУ (критерии законности, обоснованности и эффективности)**<sup>84</sup>:

- территориальное устройство МСУ может не совпадать с административно-территориальным делением;
- субъект РФ самостоятельно определяет уровни государственной власти и МСУ в установленных административно-территориальных единицах, учитывая соотношение вопросов местного и государственного значения и исходя из недопустимости лишения населения права на самостоятельное решение вопросов местного значения;
- определение территориальной основы МСУ должно способствовать приближению органов МСУ к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, но при этом МСУ не должно потерять свою эффективность и самостоятельность;
- должен быть установлен порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований (специальные требования – ниже);
- любое изменение территориальных основ МСУ не может приводить к отказу от него на конкретных территориях;
- изменение территориальной организации МСУ не должно приводить к прекращению полномочий уже избранных органов МСУ *без учёта мнения населения*.

Комментарий автора. КС РФ установил требования (критерии) законности, обоснованности и эффективности порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований<sup>85</sup>.

а) Субъект РФ вправе установить принципы (критерии) влияющие на определение размера территории муниципалитета, например:

- максимальная эффективность решения социально-экономических вопросов местного значения;
- наличие территориального коллектива, объединенного общими интересами, связанными с местом проживания;
- наличие производственной, коммуникационной и социальной инфраструктур, обеспечивающих решение вопросов областного и местного значения;
- пространственная и временная доступность муниципальных услуг;
- наличие материально-финансовых ресурсов для осуществления деятельности органов МСУ и обеспечения государственных минимальных социальных стандартов жителям муниципального образования.

б) Но должны быть соблюдены гарантии права населения на самостоятельное осуществление МСУ. Это означает:

- принципы и методика их применения должны носить предельно конкретный (измеримый, публичный) характер;
- принципы не должны иметь ограничительный характер, т. е. использоваться по усмотрению органов госвласти субъекта РФ вопреки чётко выраженной воле населения;
- учёт воли (мнения) населения является *определяющим* при установлении (изменении) границ муниципалитета.

### **1.3.5. Иные принципы территориальной организации МСУ в субъекте РФ**

**1. Принцип «территориального соответствия»** - максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих публичных услуг. Территории, на которых осуществляется МСУ, образуют пространственные пределы муниципальной власти как публичной власти народа в РФ и одновременно - территориальную сферу реализации права на осуществление МСУ<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> Пост. КС РФ от 24.01.1997 № 1-П; Пост. КС РФ от 16.10.1997 № 14-П; Пост. КС РФ от 03.11.1997 № 15-П; п. 4 Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П; п. 4.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П; Определ. КС РФ от 13.07.2000 № 195-О; п. 2 Определ. КС РФ от 15.05.2007 № 406-О-П; Определ. КС РФ от 01.04.2008 № 194-О-П.

<sup>85</sup> Пункты 4, 5 Пост. КС РФ от 30.11.2000 № 15-П.

<sup>86</sup> Определ. КС РФ от 06.03.2008 № 214-О-П. См. также: Раздел 3 «Программы развития бюджетного федерализма в РФ» - Пост. Правительства РФ от 15.08.2001 № 584.

**2. Принцип субсидиарности** - любая задача должна выполняться на самом низком уровне власти, который только в состоянии её выполнить.

**3. Соблюдение баланса «ресурсы – полномочия»** при определении границ муниципалитетов как *обязанность* государства<sup>87</sup>. Реализация этого принципа означает, что органы государственной власти субъектов РФ и органы МСУ во всяком случае обязаны находить адекватные и легитимные решения исторически сложившихся, комплексных проблем территориальной организации МСУ<sup>88</sup>. Иными словами, любые решения о создании, преобразовании или ликвидации муниципального образования должны быть обоснованы, т. е. проведен анализ социально-экономических и политических достоинств и недостатков доступных вариантов решений и по совокупности результатов выбрано оптимальное решение.

**4. Принцип обеспечения эффективности МСУ при формировании территориальной основы МСУ как обязанность государства**<sup>89</sup> - территориальные границы МСУ должны определяться так, чтобы, будучи максимально приближенным к населению, МСУ при этом не лишалось необходимой эффективности и чтобы в наибольшей степени учитывались особенности конкретной правовой и фактической ситуации.

## 1.4. Конституционный Суд РФ о хозяйственной (экономической) самостоятельности МСУ

### 1.4.1. Государственные гарантии экономической самостоятельности муниципалитетов

1. Государство *обязано соблюдать и обеспечить общие условия экономической самостоятельности муниципалитетов.*

1) *Запрет* на принятие органами государственной власти РФ и субъектов РФ решений, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией РФ<sup>90</sup>.

2) *Обязанность государства* обеспечить *любому* обладателю права собственности определенную степень свободы в экономической сфере. Эта свобода может быть ограничена федеральным законом *лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства*<sup>91</sup>. Но и в указанных случаях законодатель обязан добиваться, чтобы ограничения прав и свобод были не только юридически, но и *социально оправданы, т.е. были адекватны социально необходимому результату*<sup>92</sup>.

### 2. Особенности муниципального образования как участника гражданского оборота<sup>93</sup>.

1) Ограниченная правоспособность: участие муниципальных образований в гражданском обороте, как и состав объектов муниципальной собственности могут быть связаны только с осуществлением властных функций и решением задач, возложенных на местное самоуправление.

2) Муниципалитет вправе создавать собственные хозяйствующие субъекты.

3) Хотя муниципальные образования в силу своей природы и статуса как участника 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. В таких случаях нахождение конкретного объекта в публичной собственности выступает гарантией того, что - вне зависимости от воли субъекта экономической деятельности, свободного в принятии решения о ее пре-

<sup>87</sup> Определ. КС РФ от 12.04.2005 № 142-О; Определ. КС РФ от 02.11.2006 № 540-О.

<sup>88</sup> См. Определ. КС РФ от 03.04.2007 № 171-О-П.

<sup>89</sup> Пункт 4 Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П.

<sup>90</sup> Пункт 1 Определ. КС РФ от 12.04.2005 № 142-О; п. 2 Определ. КС РФ от 04.12.2007 № 828-О-П.

<sup>91</sup> Часть 3 ст. 55 Конституции РФ; ст. 213 Гражданского кодекса РФ; абз. 4 п. 2.2 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П.

<sup>92</sup> Абзац 5 п. 2.2; абз. 2, 3 п. 4 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П.

<sup>93</sup> Пункт 3.2 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П.

кращении по собственному желанию в любое время, - население муниципального образования не лишится возможности получения этих услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры.

### **1.4.2. Самостоятельное управление муниципальной собственностью**

#### **1.4.2.1. Природа, назначение, состав муниципальной собственности**

**1. Природа муниципальной собственности** - особая разновидность публичной собственности. Публичная собственность может быть также «государственной федеральной» и «государственной собственностью субъектов РФ». В РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности<sup>94</sup>.

**2. Назначение** - обеспечения интересов местного сообщества в целом, создание материальных условий для деятельности органов МСУ для реализации публичных функций и полномочий органов МСУ по предметам их ведения (для решения вопросов местного значения)<sup>95</sup>.

#### **3. В муниципальной собственности может находиться любое имущество, предназначенное:**

- для решения установленных ФЗ-131 вопросов местного значения;
- для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ;
- для осуществления отдельных полномочий МСУ, переданных им органами МСУ др. муниципальных образований;
- для обеспечения деятельности органов и должностных лиц МСУ, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;
- для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам МСУ федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Федеральный законодатель, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, *не в праве ограничивать их в возможности иметь в собственности и иное имущество, если оно предназначено для осуществления возложенных на них полномочий*<sup>96</sup>.

*Право собственности публичных образований, в том числе муниципальных, может быть ограничено только федеральным законом и только в том случае, если такое ограничение необходимо для защиты конституционных ценностей и является соразмерным, т.е. его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится*<sup>97</sup>.

#### **4. Место ст. 50 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ»<sup>98</sup>.**

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.

Статья 50 ФЗ-131 *не препятствует* муниципальным образованиям использовать установленные законом способы привлечения денежных средств и иного имущества для формирования доходов местных бюджетов ..., а потому *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 нарушающая конституционные правомочия муниципальных образований и гарантии муниципальной собственности.*

<sup>94</sup> Часть 2 ст. 8 Конституции РФ.

<sup>95</sup> Пункты 2.1, 3.1 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П.

<sup>96</sup> Пункт 3.1 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П; Определ. КС РФ от 02.11.2006 № 540-О; ст. 50 ФЗ-131.

<sup>97</sup> Пункт 2 Определ. КС РФ от 04.12.2007 № 828-О-П.

<sup>98</sup> Пункты 4.1, 4.2 Определ. КС РФ от 02.11.2006 № 540-О.

#### **5. Критерии достаточности муниципального имущества для реализации задач (полномочий) МСУ<sup>99</sup>.**

Имущество, находящееся в собственности муниципальных образований, предназначено обеспечивать наиболее полное покрытие их расходных обязательств и планы развития в соответствии с конституционно-правовым статусом муниципального образования.

Обеспечение (соблюдение) этих условий является государственной гарантией экономической самостоятельности МСУ.

#### **6. Критерии целевого характера, обоснованности управления муниципальной собственностью<sup>100</sup>.**

1. Состав объектов муниципальной собственности может быть связан только с осуществлением властных функций и решением задач, возложенных на МСУ<sup>101</sup>.

2. Органы МСУ должны определять в своих правовых актах:

- 1) настоящее и будущее *предназначение объектов* муниципальной собственности, т.е. прямую связь между составом имущества и назначением МСУ (конкретными способами решения вопросы местного значения)<sup>102</sup>;
- 2) *цели и способы использования объектов* муниципальной собственности, в т.ч. *эффективность* их использования;
- 3) *возможность, сроки и условия их приватизации*;
- 4) иные вопросы.

#### **7. Критерий самостоятельности управления муниципальной собственностью<sup>103</sup>.**

Реализуя свою компетенцию в сфере имущественных отношений, органы МСУ вправе (и обязаны) определять - исходя из объективных показателей развития муниципального образования и потребностей жителей - необходимый состав муниципального имущества, порядок и условия его использования и дальнейшее предназначение.

#### **8. Критерий прозрачности решений по управлению имуществом<sup>104</sup>.**

Закрепление в муниципальных правовых актах целей и способов использования объектов муниципальной собственности, в т.ч. определение возможности, сроков и условий их приватизации, делает механизм управления муниципальной собственностью более прозрачным и сбалансированным, обеспечивает выполнение публичной властью своих социальных функций, реальную подконтрольность органов МСУ населению, позволяя гражданам при необходимости влиять на содержание правовых актов по вопросам муниципальной собственности.

### **1.4.2.2. Защита права муниципальной собственности в процессе перераспределения или разграничения публичной собственности**

Комментарий автора (уточнение понятий). В законодательстве РФ используется обобщённый термин «перераспределение». Однако в решениях КС РФ различаются два вида процессов.

*Разграничение собственности* между РФ и субъектом РФ и, по аналогии, между муниципалитетами. Главная особенность: вид собственности не меняется, а происходит смена собственника (например, был субъект РФ, а стала РФ).

*Перераспределение собственности* между государством и муниципалитетами. Главная особенность: меняется и вид собственности, и собственник имущества (объект имущества передаётся из муниципальной в государственную собственность и наоборот).

Ниже приводится позиция КС РФ относительно передачи муниципальной собственности в собственность РФ или субъекта РФ. Особенность подхода КС РФ: рассматриваются процессы разграничения государственной собственности между РФ и субъектом РФ, а сформулированные выводы распространяются и на перераспределение собственности между муниципалитетами и государством.

<sup>99</sup> Абзац 3 п. 2.1; абз. 1 п. 3.1; абз. 2 п. 3.2 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П.

<sup>100</sup> Пункт 3.3 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П.

<sup>101</sup> Абзац 3 п. 2.1; абз. 1 п. 3.1; абз. 2 п. 3.2 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П.

<sup>102</sup> Абзацы 2, 4 п. 3.3; абз. 4 п. 4.2 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П. Пример установления подобной связи см.: Письма Минфина РФ от 16.05.2011 № 12-08-22/1959, от 22.10.2013 № 12-08-06/44036 о методических рекомендациях по реализации ФЗ от 08.05.2010 № 83-ФЗ.

<sup>103</sup> Абзац 4 п. 3.3; абз. 4 п. 4.2 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П; абз. 2 п. 3.3 Пост. КС РФ от 30.03.2012 № 9-П.

<sup>104</sup> Абзац 3 п. 3.3 Пост. КС РФ от 30.03.2012 № 9-П.

### 1. Природа перераспределения публичной собственности.

Имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть безвозмездно передано (отчуждено) в собственность РФ или субъектов РФ. Такая передача не является принудительным отчуждением имущества для государственных нужд, предполагающим предварительное и равноценное возмещение<sup>105</sup>.

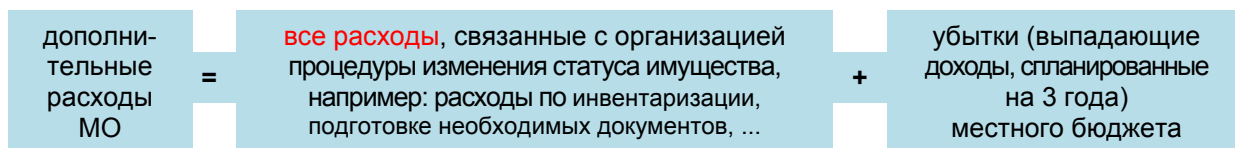
### 2. Критерии законности и обоснованности процессов перераспределения публичного имущества.

1. Основанием для перераспределения (разграничения) публичной собственности является только изменение состава публично-властных полномочий (должна быть установлена связь между разграничением публично-властных полномочий и разграничением/перераспределением имущества)<sup>106</sup>.

2. Законодатель должен *заранее* установить порядок перераспределения, в том числе:

- основания для передачи (закрытый перечень случаев);
- *прямой запрет* принудительного отчуждения имущества;
- состав (перечень) объектов имущества для передачи и порядок его составления;
- получение волеизъявления (*согласия*) публично-правового образования на такую передачу, в том числе порядок *достижение договоренностей* между органами государственной власти РФ (субъектов РФ) и органами МСУ;
- порядок передачи имущества, в т. ч. формы и содержания акта, оформляющего такую передачу (должен быть аналогичен порядку передачи имущества из собственности субъекта РФ в федеральную собственность<sup>107</sup>).

3. Любое отчуждение муниципальной собственности должно предполагать предоставление МСУ компенсации **дополнительных расходов**, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, что вытекает из конституционных гарантий неприкосновенности и недопустимости ограничения прав МСУ<sup>108</sup>. Здесь под «дополнительными расходами» имеются в виду затраты органов МСУ на проведение инвентаризации объектов имущества, подлежащих перераспределению, проведение независимой оценки стоимости этих объектов, на подготовку документов и иные затраты. Поэтому органы МСУ обязаны вести отдельный учёт затрат, понесённых в связи с организацией процесса перераспределения имущества.



4. Соблюдение принципа соразмерности финансово-экономических ресурсов МСУ предоставленным ему полномочиям.

5. Соблюдение принципа целевого назначения имущества. Муниципальное имущество, передаваемое в процессе перераспределения публичной собственности, должно использоваться органами государственной власти только для осуществления ими своих полномочий.

### 3. Получение *согласия* органа МСУ на отчуждение имущества - гарантия неприкосновенности муниципальной собственности и способ защиты муниципальной собственности от посягательств органов и должностных лиц государства<sup>109</sup>.

Порядок передачи имущества из муниципальной собственности в федеральную или собственность субъектов РФ аналогичен порядку передачи имущества из собственности субъекта РФ в федеральную собственность<sup>110</sup>.

Он включает:

- направление органу МСУ предложения о передаче имущества, являющейся муниципальной собственностью, содержащее перечень объектов имущества, обоснование целесообразности его передачи и направлений дальнейшего использования;
- необходимость волеизъявления (*согласия*) органа МСУ на такую передачу;

<sup>105</sup> Пункт 2.1 Пост. КС РФ от 30.06.2006 № 8-П; Определ. КС РФ от 07.12.2006 № 542-О; Определ. КС РФ от 04.12.2007 № 828-О-П.

<sup>106</sup> Пункты 2.2, 3.1 3.4 Пост. КС РФ от 30.06.2006 № 8-П; Определ. КС РФ от 04.12.2007 № 828-О-П.

<sup>107</sup> Определ. КС РФ от 02.11.2006 № 540-О, от 07.12.2006 № 542-О, от 04.12.2007 № 828-О-П.

<sup>108</sup> Пункт 2.1 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П.

<sup>109</sup> Определ. КС РФ от 02.11.2006 № 540-О, от 07.12.2006 № 542-О, от 04.12.2007 № 828-О-П.

<sup>110</sup> См. ч. 11, 11.1 ст. 154 ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ; Пост. Правительства РФ от 13.06.2006 № 374.



- согласованных действий между органами МСУ и соответствующими органами государственной власти РФ (субъектов РФ).

*Передача в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ из муниципальной собственности имущества, не включенного в указанные предложения, не допускается.*

**4. Муниципальное образование, чье имущество было изъято «в принудительном порядке», вправе обратиться в суд за защитой своего права и возвращения имущества, если сможет доказать отсутствие своего волеизъявления на передачу<sup>111</sup>.**

#### **1.4.2.3. Защита права муниципальной собственности от принудительного отчуждения муниципального имущества, арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства**

**Суть дела. КС РФ проверил законность** частей 2 и 3 ст. 9 ФЗ от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства /далее – СМСП/ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

**Общий вывод** таков<sup>112</sup>.

- Положения частей 2 и 3 ст. 9 ФЗ-159 «... не предполагают возможность принудительного (безусловного) 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».
- Отчуждение же объектов муниципального имущества по воле собственника возможно только с надлежащим возмещением.
- Сумма возмещения должна быть соразмерной: (а) рыночной стоимости отчуждаемого имущества и (б) учитывать дополнительные расходы органов МСУ на организацию процесса отчуждения.

Представляет интерес **аргументация КС РФ** этого вывода, которую можно рассматривать как **критерии законности и обоснованности отчуждения муниципального имущества, арендованного СМСП.**

1. Положения ч. 8 ст. 4 и ч. 4 ст. 9 ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства /СМСП/, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» ... «... сами по себе *не обязывают к передаче имущества из муниципальной собственности в собственность частную без согласия собственника*».

Реализация СМСП преимущественного права на приватизацию арендуемого муниципального имущества осуществляется применительно к тем объектам муниципальной собственности, в отношении которых имеет место волеизъявление муниципального образования как собственника этого имущества, выраженное в соответствующих нормативных предписаниях.

2. Органы МСУ обязаны утвердить перечни муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав СМСП), используемого для поддержки предпринимательства и не подлежащего отчуждению в частную собственность.

3. *Меры поддержки СМСП, предполагающие обременения права муниципальной собственности, не должны приводить к отрицанию самого этого права, в том числе к неоправданному сокращению имущественной основы МСУ.* Кроме того, такие меры допустимы при условии, что вызванное ими обременение муниципальной собственности действительно позволяет рассчитывать на достижение конституционно значимых целей.

Поэтому введенное ФЗ *обязательное отчуждение арендуемых СМСП объектов муниципальной собственности касается лишь имущества, нахождение которого в муниципальной собственности не допускается и которое подлежит приватизации* в силу закона.

4. *Отчуждение* такого имущества *носит возмездный характер*, на основе определения рыночной стоимости арендуемого муниципального имущества.

5. *Требования к обоснованию отказа* в реализации преимущественного права приватизации арендуемых СМСП объектов имущества при обращении в органы МСУ (п. 4.2). Должен содержать следующую информацию:

<sup>111</sup> См. п. 2.4 Определ. КС РФ от 01.11.2007 № 827-О-П.

<sup>112</sup> Пункты 1, 2.2, 2.3, 3.3, 4 - 4.3 Пост. КС РФ от 20.12.2010 № 22-П.

- целевое назначение имущества, определенное муниципальными правовыми актами и соответствие имущества положениям законодательства о составе объектов муниципальной собственности;
- планируемое использование объектов муниципальной собственности, на приватизацию которых у СМСП возникает преимущественное право;
- основания возникновения права муниципальной собственности на конкретное имущество;
- последствия отчуждения муниципального имущества для его собственника;
- а также сведения о том, предпринимались ли органами МСУ действия, направленные на использование этого имущества в дальнейшем с целью реализации функций, возложенных на муниципальное образование.

6. Принудительное отчуждении муниципального имущества возможно только по решению суда.

**Муниципальное образование, чье имущество было изъято «в принудительном порядке», вправе обратиться в суд за защитой своего права и возвращения имущества, если сможет доказать отсутствие своего волеизъявления на передачу<sup>113</sup>.**

#### **1.4.2.4. Защита права муниципальной собственности на служебный жилищный фонд от принудительной приватизации нанимателями**

ВЫВОД КС РФ. Положение ч. 2 ст. 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ» не предполагает установления ни законами субъектов РФ, ни муниципальными правовыми актами обязанности муниципального образования отчуждать в порядке приватизации в пользу нанимателей служебные жилые помещения, относящиеся к специализированному жилищному фонду, и вместе с тем (при отсутствии потребности в конкретном служебном жилом помещении) не лишает его как собственника муниципального имущества права распоряжаться им по своему усмотрению<sup>114</sup>.

Собственники вправе принимать решения о приватизации служебных жилых помещений, исключая их тем самым из специализированного жилищного фонда на основании решения органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом. Такие решения являются исключением из общего правила и не могут предполагать систематического и обязательного отчуждения жилых помещений специализированного жилищного фонда в собственность граждан.

### **1.4.3. Финансовая самостоятельность муниципалитетов**

**1. Общий принцип.** Все муниципальные образования независимо от их территориальной основы предназначены для осуществления муниципальной власти и решения вопросов местного значения исходя из интересов населения. *Государство обязано создать условия для реализации этой задачи путём достижения баланса между гарантиями финансовой самостоятельности муниципальных образований, с одной стороны, и выравниванием уровня их социально-экономического развития, в том числе путём справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства, с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, - с другой<sup>115</sup>.*

#### **2. Госгарантии финансовой самостоятельности МСУ в целом<sup>116</sup>.**

- Обязанность государства соблюдать баланс «ресурсы – полномочия» при создании и регулировании деятельности МСУ<sup>117</sup>.
- Право муниципалитетов составлять прогнозы и утверждать показатели СЭР.
- Выделение местных бюджетов в самостоятельный уровень единой бюджетной системы РФ.
- Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счёт средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ).

<sup>113</sup> См. п. 2.4 Определ. КС РФ от 01.11.2007 № 827-О-П.

<sup>114</sup> См. пп. 1, 2.2, 3.1, 3.2 Пост. КС РФ от 30.03.2012 № 9-П.

<sup>115</sup> Пункты 2, 3 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П.

<sup>116</sup> Статья 9 Европейской Хартии МСУ; пункты 3, 4, 5.2, 7.1 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П; п. 4.3 Пост. КС РФ от 29.03.2011 № 2-П.

<sup>117</sup> Определ. КС РФ от 02.11.2006 № 540-О.

- Принцип самостоятельности бюджетов, из которого вытекает право органов МСУ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, иметь собственные источники доходов бюджетов, определять направления расходования бюджетных средств.
- Запрет на установление подчиненности одного муниципального образования другому, так как иное противоречит конституционному принципу самостоятельности населения в решении вопросов местного значения.
- Право на получение финансовой помощи из государственных бюджетов. При этом, муниципальные образования, получающие финансовую помощь из бюджета субъекта РФ, должны иметь возможность проконтролировать методику её расчета, полученные (рассчитанные) денежные суммы, сроки предоставления, а также возможность согласовать с субъектом РФ вопросы оказания финансовой помощи *до принятия ежегодного закона субъекта РФ о региональном бюджете* на очередной финансовый год.
- Федеральные законы и Законы субъектов РФ не могут содержать положений, определяющих объём расходов за счёт средств местных бюджетов<sup>118</sup>.
- Финансирование из средств местных бюджетов расходных обязательств, возникших в результате принятия решений органами государственной власти, *не допускается*<sup>119</sup>.

### **3. Дополнительные (к общим) государственные гарантии самостоятельности бюджетов поселений или «процессуальные гарантии» финансовой самостоятельности поселений**<sup>120</sup>

Полномочия муниципального района в финансовой сфере не должны допускать отношений подконтрольности и подчинённости между муниципалитетами.

Органы МСУ муниципальных районов не должны вторгаться в компетенцию органов МСУ сельских, поселковых муниципальных образований, вносить изменения в прогнозы СЭР, поскольку их корректировка влечёт изменение основных характеристик соответствующего местного бюджета.

При этом полномочия муниципальных районов по составлению сводных прогнозных показателей СЭР, по составлению и представлению свода отчетов об исполнении местных бюджетов поселений, не влияют на объем материальных бюджетных прав поселений и должны осуществляться лишь в целях координации и взаимодействия муниципальных образований, не допуская отношений подконтрольности и подчиненности между ними.

Комментарий автора. Право муниципалитетов составлять прогнозы и утверждать показатели СЭР, составлять среднесрочный финансовый план, проект бюджета, проводить экспертизу проектов местного бюджета и внешнюю проверку годового отчёта об исполнении местного бюджета *является гарантией финансовой самостоятельности МСУ*. Они не могут быть переданы на исполнение муниципальному району, поскольку затрагивают право населения самостоятельно решать вопросы местного значения и допускают вмешательство района.

### **4. Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений с уровня района - госполномочие**<sup>121</sup>

*Выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности и, в конечном счете, социально-экономического развития муниципальных образований - часть общей государственной политики*, направленной на реализацию конституционного принципа социального государства.

1) Критерии законности делегирования. Органы государственной власти субъекта РФ вправе наделять органы МСУ муниципальных образований, в границах территорий которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению и закреплению расходов бюджетов. При этом передача полномочий по распределению между местными бюджетами регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи должна осуществляться в соответствии с требованиями законодательства.

2) Критерии полноты и определённости делегирования. В законе о делегировании *должны быть установлены конкретные нормативы, критерии распределения и закрепления расходов* соответствующих муниципальных образований. Отсутствие определённости в этой части может повлечь нарушение финансовой самостоятельности муниципалитетов, находящихся в границах районов.

### **5. Кто и как должен возмещать разницу между утвержденным тарифом для потребителей и экономически обоснованным тарифом, отражающим реальные затраты теплоснабжающей организации на производство тепловой энергии**<sup>122</sup>

<sup>118</sup> Пункт 4.3 Пост. КС РФ от 29.03.2011 № 2-П.

<sup>119</sup> Пункт 4.3 Пост. КС РФ от 29.03.2011 № 2-П.

<sup>120</sup> Пункты 7.1 - 7.3 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П.

<sup>121</sup> Пункты 5.1, 5.2, 6 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П.

1) Поскольку возникновение межтарифной разницы служит прямым следствием реализации полномочий по государственному регулированию цен (тарифов) на тепловую энергию, субъектом, обязанным возместить теплоснабжающей организации расходы, обусловленные установлением тарифа на уровне ниже экономически обоснованного, должно быть то публично-территориальное образование, уполномоченным органом которого было принято соответствующее тарифное решение, т.е., по общему правилу, субъект РФ.

2) **Запрещено** предоставлять местным бюджетам субсидии из бюджета субъекта РФ на компенсацию межтарифной разницы.

Поскольку под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов МСУ по вопросам местного значения. К каковым выплата теплоснабжающим организациям компенсаций на покрытие межтарифной разницы, как и установление соответствующих тарифов, не относится. Поэтому возложение на городские округа обязанности исполнять финансовые обязательства, возникающие из решений, принятых органами исполнительной власти субъектов РФ в рамках своей компетенции, нарушает установленный Бюджетным кодексом РФ принцип самостоятельности бюджетов и конституционный принцип самостоятельности МСУ.

Субъект РФ обязан напрямую компенсировать межтарифную разницу каждой теплоснабжающей организации.

3) Органы МСУ могут наделяться законом субъекта РФ полномочиями на государственное регулирование цен (тарифов) на тепловую энергию путём принятия закона субъекта РФ, который должен отвечать установленным ст. 19 ФЗ-131 требованиям и вводиться в действие ежегодно законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год, при условии, что в нём предусмотрено предоставление субвенций на осуществление таких полномочий.

## **6. Обязанность государства предварительно консультироваться с органами МСУ<sup>123</sup>.**

Муниципальные образования, получающие финансовую помощь из бюджета субъекта РФ (в т.ч. и при посредничестве муниципального района), должны иметь возможность проконтролировать методику её расчета, полученные (рассчитанные) денежные суммы, сроки предоставления, а также возможность согласовать с субъектом РФ вопросы оказания финансовой помощи до принятия ежегодного закона субъекта РФ о региональном бюджете на очередной финансовый год.

## **1.5. Конституционный Суд РФ об организационной самостоятельности МСУ**

**Организационная самостоятельность** – совокупность признаков, определяющих особенности формирования системы органов МСУ и их взаимоотношения с местным сообществом и органами госвласти. В данном разделе рассматриваются лишь общие основы взаимодействия. Детали позиции КС РФ, связанные с выборами органов МСУ, Реестром должностей государственной гражданской службы или муниципальной службы, о «муниципальном фильтре» кандидатов в губернаторы можно посмотреть в Хронологическом тематическом путеводителе.

### **1.5.1. Общие основы формирования системы органов МСУ**

#### **1. Муниципальная природа органов МСУ<sup>124</sup>.**

1. Органы МСУ не входят в систему органов государственной власти.

Решения государственных органов и/или должностных лиц не могут предусматривать прямое вмешательство в деятельность органов МСУ, в т. ч.

- предусматривать контроль за целесообразностью в деятельности органов МСУ по решению ВМЗ;
- содержать возможность государственного контроля со стороны неопределенного круга органов государственной власти и их должностных лиц;
- допускать возможность не опосредованного судебными процедурами воздействия на органы МСУ, направленное на отмену, изменение или приостановление действия принятых ими право-

<sup>122</sup> Пункт 4.2 Пост. КС РФ от 29.03.2011 № 2-П.

<sup>123</sup> Пункт 6 ст. 9 Европейской хартии МСУ; п. 5.2 Пост. КС РФ от 11.11.2003 № 16-П.

<sup>124</sup> Статья 12, ст. 130 (ч. 1) Конституции РФ; п. 3 Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П; абз. 8, 9, 12 п. 7 Пост. КС от 30.11.2000 № 15-П; абз. 3 п. 2 Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П; п. 7.3 Пост. КС РФ от 15.12.2003 № 19-П; Пост. КС РФ от 18.05.2011 № 9-П.

вых актов, в т. ч. позволять контролирующему органу самому определять степень соразмерности вмешательства значимости охраняемых интересов.

2. Муниципальная природа органов МСУ определяется их полномочиями и компетенционными характеристиками.

- Представительный орган МСУ является выборным органом местного сообщества, который обладает правом принимать «от имени» сообщества решения по ВМЗ. Исключительные полномочия представительного органа определены ч. 10 ст. 35 ФЗ-131.
- Состав и полномочия местной администрации, главы муниципального образования, иных органов МСУ определяются ФЗ и Уставом муниципалитета<sup>125</sup>.

3. Органы МСУ *самостоятельно* осуществляют<sup>126</sup>: формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, управление муниципальной собственностью, осуществление охраны общественного порядка, решение иных вопросов местного значения (каких – должно быть конкретизировано в Уставе муниципалитета).

4. Система органов МСУ *определяется населением самостоятельно* (КС РФ трактует эту норму в пользу представительного органа МСУ или в пользу субъекта РФ – об этом далее).

**2. Цель деятельности органов МСУ** - удовлетворение и защита прав и законных интересов местного сообщества, т.е. тех граждан, которые постоянно (или преимущественно постоянно) проживают на территории данного муниципалитета<sup>127</sup>.

### 3. Структура органов МСУ<sup>128</sup>.

1. Основные понятия.

*Состав органов МСУ* (ОМСУ) – перечень органов и должностных лиц МСУ.

*Структура органов МСУ* включает<sup>129</sup>:

- Состав органов и должностных лиц МСУ, их полномочия и соподчинённость.
- Описание организации ПО МО и периодичность выборов.
- Описание порядка избрания ГМО и его полномочия.

*Система органов МСУ* включает<sup>130</sup>:

- Описание структуры органов МСУ, т. е. «обязательные» и иные органы МСУ.
- Описание организации и прохождения муниципальной службы.

2. Структуру органов МСУ составляют представительный орган и глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счётный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица МСУ, предусмотренные Уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов МСУ представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным.

Представительный орган не создается (функции выполняет сход жителей) для поселений с численностью жителей не более 100 чел., а также с численностью жителей от 100 до 300 чел.<sup>131</sup>

<sup>125</sup> См.: ст. 17, 34-38, 40, 41, 44, 73 ФЗ-131; ст. 9 (ч. 2) ФЗ от 07.02.2011 № 6-ФЗ.

<sup>126</sup> Часть 1 ст. 132 Конституции РФ.

<sup>127</sup> Пункт 3 Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П; п. 2 Определ. КС РФ от 27.05.2004 № 180-О; см. также абз. 3 п. 3 Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П.

<sup>128</sup> Части 1, 2 ст. 34 ФЗ-131.

<sup>129</sup> См. Пост. КС РФ от 30.11.2000 № 15-П; от 18.05.2011 № 9-П; ч. 5 ст. 34 ФЗ-131.

<sup>130</sup> См. Пост. КС РФ от 15.12.2003 № 19-П.

<sup>131</sup> Статья 35 (ч. 3) ФЗ-131.

<sup>132</sup> Абзац 4 п. 2.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

#### **4. Пределы права населения самостоятельно формировать структуру органов МСУ: трактовка Конституционным судом РФ ст. 131 (ч. 1) Конституции РФ<sup>132</sup>.**

Конституция РФ (ч. 1 ст. 131): «1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно».

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

*Комментарий автора.* Приведённое обоснование позиции КС РФ юридически некорректно. Установление «общих принципов организации МСУ» относится к основам конституционного строя и является *исключительным полномочием РФ*. Характерно, что после 2013 года в решениях КС РФ смешиваются два понятия: «общие принципы организации МСУ» (пп. «б» и «в» ст. 71 Конституции РФ) и «общие принципы организации системы органов МСУ» (п. «н» ст. 72 Конституции РФ).

*Причина в том, что законодатель до сих пор не определил содержание понятия «общие принципы организации системы органов МСУ».*

#### **5. Реализация принципа «подотчётности и подконтрольности» исполнительных органов представительному органу<sup>133</sup>.**

Обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон. Однако при этом *недопустимо неограниченное расширение полномочий представительного органа, в том числе в определении форм контроля*, поскольку оно приводило бы к утрате самостоятельности исполнительного органа власти, что несовместимо с принципом разделения властей.

*Устав должен исчерпывающим образом описывать компетенцию представительного органа применительно к осуществлению контроля за деятельностью исполнительной власти.* В противном случае создаются условия для произвольного изменения объема и характера контрольных полномочий представительного органа и фактически устанавливается подотчетность и подконтрольность органа исполнительной власти области представительному органу в качестве общего принципа их отношений, что противоречит ст. 10 Конституции РФ, поскольку лишает исполнительный орган самостоятельности, вытекающей из принципа разделения властей.

#### **6. Критерии начала и окончания срока полномочий выборного должностного лица МСУ<sup>134</sup>.**

Полномочия выборного должностного лица МСУ начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица МСУ.

#### **7. Общие принципы организации муниципальной службы<sup>135</sup>.**

- Законодательное закрепление конкретных профессиональных, моральных, иных требований к кандидатам на те или иные должности в органах государственной власти и органах МСУ.
- Установление специального порядка замещения этих должностей.
- Законодательное закрепление единого перечня оснований для прекращения муниципальной службы, в т.ч. детального перечня оснований для увольнения по инициативе работодателя (руководителя муниципального органа).
- Заключение *срочного трудового договора* (контракта) для определенных категорий муниципальных служащих.
- Необходимость профессиональной подготовки служащих.
- Замещение должностей по конкурсу.

<sup>133</sup> См. п. 10 Пост. КС РФ от 10.12.1997 № 19-П.

<sup>134</sup> Пункты 1, 3.1 Пост. КС РФ от 27.06.2013 № 15-П.

<sup>135</sup> Пункты 5 - 7.1 Пост. КС РФ от 15.12.2003 № 19-П.

### **1.5.1. Депутаты представительного органа МСУ: особенности регулирования их деятельности**

#### **1. Модели взаимоотношений депутата и избирателей.**

##### **1.1. Принцип «свободного мандата» депутатов региональных представительных органов<sup>136</sup>.**

В наиболее полном виде принцип означает, что депутат *юридически* не связан наказами избирателей (т.е. не обязан их выполнять) и не может быть ими отозван, а в своей деятельности он руководствуется лишь Конституцией РФ и своей совестью.

Назначение модели «свободного мандата»:

- возможность для дальнейшей профессионализации депутатов (депутат, который уверен в том, что завтра он будет продолжать свою профессиональную деятельность без угрозы отъезда, сможет более открыто и независимо выражать свое мнение);
- полная передача депутатскому корпусу полномочий по осуществлению власти переносит накал политической борьбы в стены представительного органа и этим снижает опасность прямой конфронтации в обществе;
- нейтрализация лоббизма отдельных организованных групп населения.

**1.2. Принцип «императивного мандата» депутатов представительных органов МСУ.** Депутат представительного органа связан наказами избирателей и во всей своей деятельности ответственен перед ними. Законодательно закрепляется возможность досрочного отъезда депутатов, не оправдавших доверие избирателей<sup>137</sup>. Но при этом: *юридически* наказания избирателей *не являются обязательными* для депутата; отзыв депутата может быть проведен *только* по основаниям, которые могут быть подтверждены или опровергнуты судом<sup>138</sup>.

#### **2. Правовой статус региональных депутатов<sup>139</sup>.**

1. Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ относятся к лицам, замещающим государственные должности субъекта РФ.

Должность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливается для его непосредственного участия в осуществлении полномочий данного законодательного (представительного) органа государственной власти.

2. Законодателю субъекта РФ прямо предписывается введение гарантий для депутатов своего законодательного (представительного) органа государственной власти - при условии, что они согласуются с общими принципами организации данных органов государственной власти субъектов РФ, установленными федеральным законом.

3. Хотя при осуществлении депутатских полномочий как в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, так и вне его (например, во взаимоотношениях с избирателями) все депутаты обладают равными правами и несут равные обязанности, на тех из них, *кто осуществляет депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, налагаются дополнительные ограничения*. В частности, они не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством РФ, а также участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.

4. Аналогичный подход установлен и в отношении депутатов МСУ.

#### **3. Выборные лица – не наёмные работники<sup>140</sup>.**

1. Выборные должностные лица МСУ имеют публично-правовой статус, природа которого обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления и который обеспечивает лицу, наделенному этим статусом, участие в управлении делами МСУ посредством замещения соответствующей должности. Они не являются наёмными работниками.

Поэтому отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, по своему характеру отличаются от трудовых отношений, которые складываются, как правило, в сфере наемного труда.

2. *Депутаты* законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, осуществляющих депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, в силу принципа независимости парламентария, *не являются наемными работниками*, - их правовой

<sup>136</sup> Пост. КС РФ от 12.04.2002 № 9-П, от 28.02.2012 № 4-П, а также абз. 2 п. 2 от 05.04.2013 № 7-П.

<sup>137</sup> См. п. 8 ч. 10 ст. 40 ФЗ-131.

<sup>138</sup> См. Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П.

<sup>139</sup> Пункты 3, 3.1 Пост. КС РФ от 05.04.2013 № 7-П.

<sup>140</sup> Пункт 4 Пост. КС РФ от 05.04.2013 № 7-П; п. 3.1 Пост. КС РФ от 27.06.2013 № 15-П.

статус обусловлен самим актом избрания на выборах, а также решением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ об осуществлении конкретным депутатом полномочий на профессиональной постоянной основе и (или) иными предусмотренными законодательством о статусе депутатов региональных парламентов обстоятельствами.

#### **4. «Требование о несовместимости»: принцип несовместимости депутатского мандата с «другой оплачиваемой должностью, кроме ...» и материально-финансовые гарантии профессиональной деятельности депутата<sup>141</sup>.**

1. Профессиональный характер депутатской деятельности (т. е. деятельность на постоянной, освобожденной основе - автор) обеспечивает её эффективность и надлежащее качество.

2. С целью обеспечения независимости освобожденных депутатов и ограждения их от давления со стороны, мировая практика выработала «требование о несовместимости» (принцип несовместимости депутатского мандата с «другой оплачиваемой должностью, кроме ...»)

Запрет для депутата замещать иные должности в органах публичной власти и заниматься другой оплачиваемой деятельностью направлен на обеспечение независимости парламентария при осуществлении возложенных на него полномочий: с одной стороны, ограждая депутатов от неправомерного влияния, которое может быть на них оказано в связи с осуществлением иной, помимо парламентской, оплачиваемой деятельности, а с другой - препятствуя использованию ими своего должностного положения в целях извлечения выгод для себя или иных лиц, он преследует правомерную цель исключить конфликт интересов, гарантировать статус депутата как представителя всего населения, а не отдельных граждан.

В современных российских условиях запрет актуален в связи с необходимостью предотвратить сращивание политической власти и бизнеса как питательную почву для коррупции и других злоупотреблений депутатскими полномочиями.

3. *Установление подобных ограничений предполагает предоставление депутатам, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе и реализующим таким образом конституционное право на использование своих способностей к труду, надлежащих материально-финансовых гарантий, отсутствие которых не соответствует условиям функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти в демократическом правовом государстве.*

4. К числу материально-финансовых гарантий депутатской деятельности, осуществляемой на профессиональной постоянной основе, относятся в первую очередь ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения и иные выплаты, ежегодный оплачиваемый отпуск и др., предоставляемые депутатам в течение срока их полномочий, *что не исключает возможность установления для них дополнительных гарантий, предоставление которых связано с прекращением, в том числе досрочным, депутатских полномочий* (например, единовременная денежная выплата).

*Предоставление различных единовременных денежных выплат при прекращении полномочий (работы) возможно лишь по основаниям, не связанным с виновным поведением.*

Комментарий автора. Используемая сегодня субъектами РФ идея «бесплатной работы» депутатов и глав муниципальных образований (в целях экономии бюджетных средств) нарушает «требование о несовместимости» и гарантирует снижение эффективности и качества их работы.

#### **5. Что такое «оплачиваемая деятельность, кроме преподавательской, научной, иной творческой»<sup>142</sup>.**

1. *Оплачиваемая деятельность (кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности) не сводится исключительно к работе в рамках трудового договора (служебного контракта), в том числе на государственной или муниципальной службе, либо гражданско-правовых договоров, связанных с выполнением работ, оказанием услуг, но подразумевает и другую не запрещенную законом направленную на получение дохода экономическую деятельность, включая предпринимательскую, занятие которой может привести к коллизии имущественных интересов депутата и публичных интересов.*

2. Виды оплачиваемой деятельности, несовместимой с мандатом депутата:

- индивидуальное предпринимательство (ИП), в т.ч. деятельность без образования юрлица, а также деятельность при отсутствии госрегистрации ИП;
- личное участие в осуществлении деятельности коммерческой организации или содействие таковой деятельности (независимо от того, является депутат учредителем либо участником такой организации или нет);

<sup>141</sup> Пункт 2 Пост. КС РФ от 27.12.2012 № 34-П; п. 3.1, 3.2 Пост. КС РФ от 05.04.2013 № 7-П.

<sup>142</sup> Пункты 4 - 4.3 Пост. КС РФ от 27.12.2012 № 34-П.



- вхождение в состав органов управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации и участие в работе высшего органа управления хозяйственным обществом;
- преподавательская, научная и иная творческая деятельность не допускается, когда её финансирование осуществляется *исключительно* за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ.

3. *Особый случай* – владение акциями и иными ценными бумагами.

Само по себе владение акциями (долями участия в уставном капитале), обуславливающее право принимать участие в работе общего собрания хозяйственного общества, не может рассматриваться как обстоятельство, влекущее досрочное прекращение полномочий депутата.

*Но если владение приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставном капитале организации) может привести к конфликту интересов, депутат обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия в уставном капитале организации) в доверительное управление в соответствии с законодательством РФ.*

*Также, если же устранение от участия в работе общего собрания хозяйственного общества без ущерба для его деятельности или имущественных интересов самого акционера (участника) фактически невозможно, он должен передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия в уставном капитале организации) в доверительное управление.*

## **6. Природа ответственности депутатов, выборных лиц**<sup>143</sup>.

1. Гражданин, добровольно избирая различные виды деятельности по отправлению публичных функций, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус.

Гражданин в случае его избрания должен сделать выбор между депутатским мандатом и несовместимой с ним иной должностью (иной оплачиваемой деятельностью) и не вправе принять депутатский мандат, не отказавшись от иной должности (иной оплачиваемой деятельности); в случае же, если такая несовместимость возникнет или будет установлена в период легислатуры, депутат лишается своего мандата - его полномочия прекращаются досрочно.

2. Досрочное прекращение полномочий депутата не связано по своей природе с уголовным, административным или гражданско-правовым деликтом либо дисциплинарным проступком, не является мерой уголовной, административной или гражданско-правовой ответственности, не относится оно и к мерам дисциплинарной ответственности.

Это специальная мера конституционно-правовой ответственности: полномочия депутата Государственной Думы прекращаются досрочно и он утрачивает свой статус вследствие нарушения запрета, прямо установленного Конституцией РФ или ФЗ.

## **7. Основы процедуры досрочного прекращения полномочий депутатов МСУ**<sup>144</sup>.

1. Тщательное выявление и оценка (проверка) фактов путём проведения соответствующим комитетом (или специально созданной для этого комиссией) парламентского (депутатского) расследования и слушаний.

Обязанность представительного (выборного) органа обеспечивать прозрачность источников информации о фактах, свидетельствующих о нарушении принципа несовместимости депутатского мандата с другой оплачиваемой деятельностью.

2. Принятие представительным органом решения по вопросу о прекращении депутатского мандата указанным в Регламенте представительного органа количеством голосов.

3. Депутатам должна быть гарантирована возможность на равных основаниях участвовать в заседании комиссии (комитета) по рассмотрению их деятельности, выражать собственное мнение по рассматриваемому вопросу, право на судебную защиту и т.д.

4. Иные основания<sup>145</sup>.

**Важно.** Отзыв депутатов Госдумы и региональных депутатов законодательством РФ не предусмотрен (принцип «свободного мандата»). Предусмотрена возможность отзыва высшего должностного лица субъекта РФ<sup>146</sup>.

<sup>143</sup> Пункты 3.2, 3.3 Пост. КС РФ от 27.12.2012 № 34-П.

<sup>144</sup> Пункты 5 – 5.2 Пост. КС РФ от 27.12.2012 № 34-П.

<sup>145</sup> См. Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П.

<sup>146</sup> См. ст. 19 ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ об общих принципах организации деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъекта РФ.

**8. Право самостоятельно определять в Уставах муниципального образования порядок и условия отзыва должностного лица в результате утраты доверия населения: критерии законности и обоснованности)<sup>147</sup>.**

1). *Отзыв выборного должностного лица* может закрепляться в Уставах муниципальных образований, которые, исходя из особого статуса таких должностных лиц, связанного с порядком приобретения ими полномочий при различных формах организации МСУ, правомочны *определять порядок, условия и формы их ответственности, наступающей в результате утраты доверия населения.*

Законы субъектов РФ не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц МСУ должны быть предусмотрены Уставом муниципального образования. Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулируемому данную процедуру закону субъекта РФ, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании. Причем такие законы должны исключать вмешательство государственных органов, а также избирательных комиссий субъектов РФ в процесс отзыва, поскольку иное было бы нарушением конституционных принципов МСУ.

Отсутствие закона субъекта РФ об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования и определения порядка осуществления отзыва.

2). Устав муниципалитета должен содержать конкретный перечень обстоятельств, с которыми связывается утрата доверия избирателей к должностному лицу как основание его отзыва: то или иное конкретное решение либо действие (бездействие) выборного должностного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения и является согласно Уставу муниципального образования основанием для отзыва.

3). Не допускается облегченная процедура отзыва. В Уставе муниципалитета должны быть предусмотрены следующие гарантии.

а) Устанавливается норма сбора подписей в поддержку начала процедуры отзыва, но не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах.

б) За отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано.

в) Лица, чьи права и интересы могут быть затронуты процедурой отзыва:

- должны быть предварительно уведомлены о начале процедуры отзыва;

- им должно быть предоставлено: право предварительного ознакомления с материалами, право присутствия на собраниях и заседаниях, где решаются вопросы его отзыва, в т.ч. право давать пояснения по их поводу на всех этапах процедуры отзыва; право судебной защиты.

Право судебной защиты может использоваться отзываемым выборным должностным лицом, органами МСУ, самими избирателями - как сторонниками, так и противниками отзыва, и должно служить предупреждению необоснованного отзыва, объективно приводящего к дестабилизации местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании.

Право обжалования в суд решения представительного органа МСУ о назначении голосования по отзыву не должно истолковываться ни как исключяющее судебное обжалование всеми заинтересованными лицами и иных решений, а также действий (бездействия) в любой стадии процедуры отзыва, ни как препятствующее защите достоинства личности, чести, деловой репутации и доброго имени отзываемого лица в гражданском процессуальном порядке в связи с публичным оглашением обстоятельств, с которыми связываются основания отзыва.

### **1.5.2. Представительный орган МСУ: место, роль, способы формирования**

#### **1. Представительный орган МСУ: место в системе органов МСУ, особая роль в системе муниципальной власти и пределы его полномочий.**

1) Представительный орган МСУ (представительный орган муниципалитета - ПО МО) образует структуру органов МСУ и является «обязательным органом» МСУ<sup>148</sup>. Перечень исключительных полномочий определен ч. 10 ст. 35 ФЗ-131.

2) Особая роль представительного органа связана с выявлением и согласованным выражением волеизъявления местного сообщества, осуществлением возложенных на него действующим законодательством нормотворческой, контрольной и иных публичных функций «от имени и в интересах» населения муниципального образования<sup>149</sup>.

<sup>147</sup> Пункты 1 - 7 Пост. КС РФ от 02.04.2002 № 7-П; Опред. КС РФ от 06.03.2008 № 214-О-П.

<sup>148</sup> Часть 1 ст. 34 ФЗ-131.

<sup>149</sup> Пункт 2.2 Пост. КС РФ от 26.06.2014 № 19-П.

3) Однако действующее законодательство устанавливает *пределы права представительного органа выступать «от имени» населения*. Например<sup>150</sup>:

- запрет на принятие проектов муниципальных правовых актов, перечень которых утверждает представительный орган, если они не прошли предварительное обсуждение (экспертизу) *Общественных советов* при органах МСУ или населением;
- участие членов *Общественных советов* при органах МСУ на *паритетных началах* в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий;
- оценка *населением* качества услуг организаций;
- оценка *населением* результативности деятельности руководителей органов МСУ и учёт результатов оценки при определении уровня заработной платы и прохождения карьеры (вплоть до досрочного расторжения контракта или прекращения полномочий);
- оценка *предпринимателями* результативности деятельности губернатора по показателям инвестиционно климата субъекта РФ;
- обязательный независимый технологический и ценовой аудит инвестпроектов с участием муниципалитета.

Таким образом, в Уставе муниципалитета должно быть конкретизированы пределы полномочия представительного органа выступать от имени населения.

4) Гарантией эффективности деятельности ПО МО является налаживание и поддержание устойчивой взаимосвязи депутата и избирателей, чьи интересы он представляет. Поддержание этой взаимосвязи в целях адекватного выражения воли народа как одного из общих начал народного представительства является конституционно обусловленной необходимостью.

Существуют различные формы (методы) поддержания связи избирателей и депутатов, совокупность которых формирует организационно-правовые основы налаживания и поддержания устойчивой связи депутатов с населением.

**Таблица. Назначение форм структурно-функциональной организации ПО МО**

Форма структурной организации	Назначение
<b>1. Функциональные формы (Ф)</b>	
Ф1. Проведение заседаний отдельных комитетов (комиссий), а также проведение сессий ПО МО. Регламент проведения должен предусматривать возможность присутствия жителей.	1) Выявление и согласование интересов. Подготовка, согласование и принятие объективных решений ПО МО. (само) Контроль их выполнения.
Ф2. Депутатский запрос (обращение) по вопросам, имеющим общественную значимость для жителей округа.	2) Реализация права депутата контролировать деятельность <i>любых</i> органов и организаций на территории своего округа.
Ф3. Депутатское расследование. Ф3.1. Публичные слушания	3) Контроль законности, качества и эффективности деятельности органов и организаций по предоставлению услуг населению.
Ф4. Работа с населением: приём населения, встречи с населением*, отчёты о работе.	(3), а также: 4) Подотчётность населению.
Ф5. Отчёты о работе ПО МО	5) Подотчётность <i>органа</i> населению. Публичность деятельности.
<b>2. Организационные формы (О)</b>	
О1. Деление на постоянно действующие комитеты и комиссии в составе комитетов, а также временные комиссии (группы). Регламент проведения заседаний должен предусматривать возможность присутствия жителей.	6) Формирование субъектов управления. 7) Выявление проблем и согласование позиций по поводу способов решения этих проблем. 8) Контроль законности и эффективности деятельности МА МО и органов госвласти.
О2. Образование территориальных депутатских групп, объединяющих депутатов всех уровней (например, депутатов районного в городе, городского и областного уровней).	(7) + (8), а также: 9) Горизонтальная координация деятельности депутатов. Комплексное решение проблем. Обмен опытом работы.
О3. Образование общественных, экспертных и иных Советов при ПО МО, как постоянно действующих, так и временных (перечень постоянно действующих Советов указывается в Уставе МО).	(7) + (8), а также: 10) «Обратная связь». 11) Привлечение интеллектуального потенциала сообщества для повышения обоснованности решений ПО МО.
О4. Образование депутатских фракций.	12) Представительство (= объявление и защита) партийных интересов.

<sup>150</sup> См. Указы Президента РФ от 07.05.2012 и принятые на их основе федеральные и региональные законы.

(\* В качестве *одной из гарантий*, обеспечивающих устойчивость связи между депутатами и избирателями, КС РФ *обязал* органы *исполнительной* власти МСУ и ОИВ субъекта РФ в **каждом** муниципальном образовании *определить перечень специально отведенных мест, в т.ч. помещений*:  
- для целей проведения публичных мероприятий (митингов, демонстраций, шествий, пикетов ...);  
- для проведения встреч депутатов с избирателями.  
Частично эти перечни *могут* (но не обязаны) пересекаться (дублироваться)<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> Пункты 3.1 (абз. 7, 9) Постановления КС РФ от 10.11.2017 № 27-П.

## 2. Способы формирования представительного органа МСУ<sup>152</sup>: общий обзор.

1) Конституция РФ, предусматривая осуществление МСУ через выборные и другие органы МСУ, не требует, чтобы представительные органы муниципальной власти формировались по единым (универсальным) правилам, безотносительно к особенностям осуществления МСУ в конкретных пространственных (поселенческих или иных территориальных) пределах.

2) Представительный орган может быть сформирован на прямых муниципальных выборах или путём формирования из представителей поселений или внутригородских муниципальных образований.

3) По общему правилу способ формирования представительного органа должен быть определён в Уставе муниципалитета из вариантов, предложенных в законе субъекта РФ.

Законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения; в соответствии с установленными законом субъекта РФ видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании<sup>153</sup>.

### Схема. Способы формирования представительного органа муниципалитета (ПО МО)

(Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П)

**Правило.** Способ формирования ПО МО должен быть определён в Уставе муниципалитета из вариантов, предложенных в законе субъекта РФ (Опр. КС РФ от 01.06.2010 № 830-О-О)



Исключение 1. Для сельских и небольших городских поселений способом формирования представительного органа являются прямые выборы. На этом уровне *недопустимо* установление отличного от прямых муниципальных выборов способа формирования представительного органа (если таковой должен создаваться в силу закона)<sup>154</sup>.

Исключение 2. Для городских округов, муниципальных образований с особым статусом (наукограды, приграничные территории), а также *некоторых* особо крупных и развитых городских поселений Законом субъекта РФ допускается определение безальтернативного (единственно возможного, обязательного) способа формирования представительного органа<sup>155</sup>. Это может быть сдела-

<sup>152</sup> Пункты 3.2 - 3.4 Пост. КС РФ от 18.05.2011 № 9-П; пп. 3.1, 4.1, 4.2 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>153</sup> Определ. КС РФ от 01.06.2010 № 830-О-О.

<sup>154</sup> Пункт 4.2 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>155</sup> Пункт 3.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

но как в отношении отдельных (конкретных), так и нескольких или всех муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ<sup>156</sup>.

### **3. Формирование представительного органа муниципального района путём представительства от поселений: критерии законности**<sup>157</sup>.

1. Пункт 1 части 4 статьи 35 ФЗ-131, допускающий возможность формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений, не является императивным, а предполагает свободу усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта в рамках предусмотренной данной статьей альтернативы: прямые выборы или формирование из представителей поселений. Этот вариант должен быть определён в Уставе муниципального района.

2. Должно быть обеспечено формирование представительного органа района как органа народного представительства, т.е. в его состав могут входить *лишь лица, ранее избранные населением на муниципальных выборах - главы соответствующих поселений и депутаты поселенческих представительных органов*.

3. При решении вопроса о вхождении в состав представительного органа района глав поселений следует обратить внимание на особенности их статуса.

Глава муниципального образования может избираться непосредственно населением; представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; представительным органом муниципального образования из своего состава.

*Участие в конкурсном отборе на должность главы поселения, избираемого представительным органом, не обусловлено наличием у кандидата напрямую полученного от населения мандата, в связи с чем его избрание главой поселения по решению представительного органа, хотя и дает основания для причисления к выборным должностным лицам МСУ, не может считаться адекватным конституционно-правовым способом легитимации для целей вхождения в состав представительного органа муниципального района как органа народного представительства. Поэтому избрание главы муниципального образования по конкурсу не допускает его вхождение в состав представительного органа муниципального района.*

Комментарий автора. Отсюда следует логичный вывод: если главы части поселений на территории муниципального района назначаются представительным органом поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, сформировать представительный орган муниципального района в отличном от прямых муниципальных выборов порядке невозможно. Иначе, во-первых, нарушается требование КС РФ: «Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление МСУ»<sup>158</sup>. Во-вторых, нарушается принцип равенства прав муниципальных образований.

### **4. Способы безальтернативного варианта формирования представительного органа и критерии их применения**<sup>159</sup>.

1. Безальтернативные варианты формирования могут реализовываться 2 способами: «без заранее установленных критериев дифференциации муниципальных образований» и «с заранее установленными критериями дифференциации муниципальных образований».

2. Безальтернативные варианты формирования представительного органа без заранее установленных критериев дифференциации муниципалитетов применяются в отношении:

- муниципальных образований, которым федеральным законом придан специальный правовой статус, предполагающий особенности осуществления МСУ (научград, приграничная территория и др.);
- областных центров (столиц) субъекта РФ, как месту постоянного пребывания суда субъекта РФ, арбитражного суда субъекта РФ, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и высших органов государственной власти субъекта РФ.

3. Безальтернативные варианты формирования представительного органа с законодательным установлением специальных критериев дифференциации муниципалитетов<sup>160</sup> применяются в отношении некоторых особо крупных и развитых городских поселений, которые по своим характе-

<sup>156</sup> Пункты 3.1, 4.2 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>157</sup> Пункты 4.2 и 4.3 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>158</sup> Пункт 4 Пост. КС РФ от 15.01.1998 № 3-П.

<sup>159</sup> Пункт 4.2 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>160</sup> Пункт 4.2, Особое мнение судьи Н.С.Бондаря - Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

ристикам приближаются к городским округам и к которым на этом основании законодатель субъекта РФ может использовать императивный и безальтернативный способ определения структурной организации муниципальной власти. Но этот вариант *является исключительным* и может быть предусмотрен в крайних случаях, например, в случае подготовки к переводу городского поселения в статус городского округа.

Предварительно должна быть законодательно определена система критериев дифференциации муниципалитетов (критерии обоснованности выбора), которые должны учитывать:

- а) влияющие на осуществление МСУ региональные особенности, связанные с характерными для данного субъекта РФ географическим положением, численностью и расселением жителей, соотношением городского и сельского населения, исторически сложившейся структурой народного хозяйства;
- б) роль муниципалитета в обеспечении комплексного СЭР субъекта РФ;
- в) пространственно-территориальные характеристики, а также степень концентрации населения и материально-финансовых ресурсов, степень взаимосвязи реализуемых на данной территории (уровне) публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъекта РФ;
- г) характер и объём участия органов МСУ конкретного муниципального образования или вида муниципальных образований в осуществлении функций социального государства на конкретной территории как посредством реализации отдельных переданных государственных полномочий, так и в иных конституционно допустимых формах подобного участия;
- д) наличие на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение;
- е) уровень социально-правовой активности и самоорганизации населения, реально складывающейся практики МСУ.
- ж) степень концентрации (объём) возложенных на МСУ государственных задач;

При этом критерии дифференциации муниципальных образований:

- не могут быть подчинены лишь одной государственной целесообразности;
- не могут использоваться, например, для достижения необоснованных преимуществ политической силы, составляющей правящее большинство, равно как и для создания произвольных преград для общественно-политической деятельности своих оппонентов.

Процедура подготовки решения субъекта РФ при определении безальтернативного статуса должна предусматривать получение на основе широкого политического диалога согласия органа МСУ и населения с предложенным субъектом РФ безальтернативным вариантом формирования представительного органа (избрания главы муниципалитета).

Комментарий автора. Предложенные КС РФ критерии стимулируют субъекта РФ увеличивать концентрацию передаваемых на местный уровень госполномочий (пример Челябинской области на 01.01.2015 года). Поэтому федеральному законодателю необходимо определить конкретные пределы права субъекта РФ наделять органы МСУ отдельными госполномочиями.

Например, если объём субвенций на исполнение переданных госполномочий равен или превышает 30% поступлений от собственных доходов местного бюджета, субъект РФ обязан:

- сначала определить, какие из ранее переданных госполномочий должны быть отозваны;
- проверить реальную экономическую способность муниципалитета выполнять госполномочие, предполагаемое к передаче (не все госполномочия можно передавать и не все госполномочия могут быть выполнены с муниципального уровня);
- провести консультации с каждым из муниципалитетов, которым планируется передать исполнение госполномочия.

## **5. Гарантии судебной защиты прав и законных интересов депутатов в случае самороспуска представительного органа<sup>161</sup>.**

При досрочном прекращении полномочий выборных органов и выборных должностных лиц МСУ должны быть гарантированы возможность судебной проверки соответствующего решения по заявлению выборных лиц, которых оно затрагивает, а также проведение досрочных выборов в установленные законом сроки.

При рассмотрении вопроса о судебной защите прав лица, удаленного в отставку с должности главы муниципального образования, КС РФ (Пост. от 27.06.2013 № 15-П) сформулировал правовую позицию: «Правоприменительные органы должны исходить из недопустимости назначения досрочных выборов на должность главы муниципального образования до разрешения судом соответствующего дела». И обязал федерального законодателя внести соответствующие изменения в законодательство. *Эта правовая позиция подлежит учёту и при решении вопросов, касающихся досрочного прекращения полномочий депутатов представительного органа муниципального образования вследствие его самороспуска.*

<sup>161</sup> Пункты 2.2 - 2.4, 3.1 Пост. КС РФ от 26.06.2014 № 19-П.



**ВЫВОД КС РФ.** Поскольку определение порядка принятия решения о самороспуске прямо отнесено к предмету регулирования Устава муниципального образования, предполагается, что именно *на уровне муниципального нормотворчества* должны быть закреплены и сопутствующие гарантии, которые исключали бы возможность решения представительным органом вопроса о самороспуске произвольным образом и обеспечивали бы депутатам этого органа, чьи полномочия вследствие его самороспуска были прекращены досрочно, гарантий своевременной и эффективной судебной защиты их прав.

*В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа путём самороспуска, правоприменительные органы должны исходить из недопустимости назначения досрочных выборов депутатов до разрешения судом соответствующего дела.*

### **1.5.3. Глава муниципального образования:**

#### **место в системе органов МСУ и способы замещения должности**

##### **1. Глава муниципального образования<sup>162</sup>.**

Высшее должностное лицо местного самоуправления.

Относится к «обязательным органам МСУ».

Наделяется собственными полномочиями Уставом муниципального образования.

##### **2. Специальный статус выборного должностного лица (прежде всего высшего) как гарантия от отчуждения власти от населения<sup>163</sup>.**

Высшее выборное должностное лицо исполнительной власти субъекта РФ обязано проживать на его территории. Установление такого требования, распространяющегося на высшее должностное лицо области, не может расцениваться как вторжение субъекта РФ в сферу ведения РФ и ущемление прерогатив федеральных органов государственной власти, поскольку не подпадает под понятие «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» (п. «в» ст. 71 Конституции РФ).

Требование постоянного (или преимущественного) проживания главы Администрации области на территории области предъявляется не к человеку и гражданину, а к должности и занимающему её лицу. Т.е. этим лишь устанавливается один из элементов специального статуса должностного лица, обусловленный особенностями его должностного положения. Данное требование является одной из *государственно-правовых гарантий от отчуждения от народа, выступающего согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 3) полновластным сувереном, от формируемых им органов государственной власти.* Речь идет о недопустимости «заочного» осуществления высшим должностным лицом субъекта РФ функций, возлагаемых на него учредительным актом этого субъекта РФ.

Комментарий автора. Аналогичное требование правомерно и в отношении глав муниципальных образований.

##### **3. Способы замещения должности Главы муниципального образования и место в системе органов МСУ: общие подходы.**

1. Порядок замещения должности предполагает 2 способа или 3 варианта<sup>164</sup>:

- 1) *избрание населением* непосредственно и в этом случае может или возглавить представительный орган, или местную администрацию;
  - 2) *избрание представительным органом*:
    - 2.1) из состава депутатов представительного органа - в этом случае может или возглавить представительный орган, или местную администрацию;
    - 2.2) из числа кандидатов, представленных Конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности Главы муниципального образования, - в этом случае возглавляет местную администрацию.
  - 3) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа и полномочия главы местной администрации (кроме сельских поселений и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, в которых Уставом предусмотрено формирование исполнительного органа, возглавляемого главой муниципалитета, исполняющим полномочия председателя представительного органа).
2. Конституция РФ прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной кон-

<sup>162</sup> См. ст. 34 (ч. 2), 36 (ч. 1) ФЗ-131.

<sup>163</sup> См. особое мнение судьи Б.С.Эбзеева – Пост. КС РФ от 10.12.1997 № 19-П.

<sup>164</sup> Части 2, 3 ст. 36 ФЗ-131.



кретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость дополнительного законодательного регулирования на уровне субъекта РФ<sup>165</sup>.

По общему правилу способ замещения должен быть определен в Уставе муниципалитета из вариантов, предложенных в законе субъекта РФ.

*Исключение 1.* Для сельских и небольших городских поселений способ замещения должности должен быть определен в Уставе поселения из вариантов, предложенных в Законе субъекта РФ. На этом уровне *недопустимо* введение безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов МСУ<sup>166</sup>.

*Исключение 2.* Для городских округов, муниципальных образований с особым статусом (наукограды, приграничные территории), *некоторых* особо крупных и развитых городских поселений Законом субъекта РФ допускается определение безальтернативного (единственно возможного, обязательного) способа замещения должности главы муниципального образования и его места в структуре органов МСУ. Это может быть сделано как в отношении отдельных (конкретных), так и нескольких или всех муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ<sup>167</sup>.

Критерии применения безальтернативного варианта замещения должности главы муниципального образования и его места в системе органов МСУ<sup>168</sup> такие же, как и для представительного органа (см. выше).

#### **4. Решение коллизии между досрочным удалением Главы муниципального образования (ГМО) в отставку и досрочными выборами Главы ГМО (гарантии судебной защиты прав и законных интересов ГМО)**<sup>169</sup>.

1. Процедура удаления ГМО в отставку предполагает право любого лица, чьи права непосредственно затронуты в процессе удаления в отставку, на равную защиту в суде его прав и законных интересов.

2. Отсутствие специальных норм, непосредственно регулирующих порядок удаления ГМО в отставку, не ставит под сомнение необходимость безусловного обеспечения удаленному в отставку лицу гарантий своевременной и эффективной судебной защиты его прав. Соответственно, *признание судом решения об удалении ГМО в отставку незаконным не требует каких-либо дополнительных подтверждений для его восстановления в ранее занимаемой должности.* Иное означало бы отрицание гарантий судебной защиты мандата выборного лица.

3. Установленный ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» срок проведения досрочных выборов в случае досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления не может применяться вне связи с процессом судебной защиты прав удаленного в отставку с должности ГМО лица, а досрочные выборы не должны создавать препятствий для реализации соответствующих судебных гарантий его прав.

В свою очередь, судебная защита должна осуществляться в максимально короткий срок, с тем чтобы исключалось необоснованно продолжительное по времени сохранение ситуации неопределенности в отношении правового статуса указанного лица, влекущей невозможность своевременного восстановления нормального порядка управления муниципальным образованием на основе проведения досрочных выборов на должность главы муниципального образования.

**ВЫВОД КС РФ.** *Правоприменительные органы должны исходить из недопустимости назначения досрочных выборов на должность главы муниципального образования до разрешения судом соответствующего дела.*

### **1.6. Конституционный Суд РФ о пределах и формах государственного контроля в сфере собственных полномочий МСУ**

#### **1. Природа контрольной функции государства, а в широком смысле – публичной власти**<sup>170</sup>.

Контрольная функция государства по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения, в том числе в сфере гражданского оборота.

<sup>165</sup> Пункт 4.2 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>166</sup> Пункт 4.2 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>167</sup> Пункт 3.1 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>168</sup> Пункт 4.2 Пост. КС РФ от 01.12.2015 № 30-П.

<sup>169</sup> Пункт 3.2 Пост. КС РФ от 27.06.2013 № 15-П.

<sup>170</sup> См.: ст. 71 (пп. "в", "е"); ст. 72 (пп. "б", "н" ч. 1) Конституции РФ; Пост. КС РФ от 18.07.2008 № 10-П; абз. 4 п. 2 Пост. КС РФ от 18.05.2011 № 9-П; Определ. КС РФ от 01.06.2010 № 830-О-О.

Контрольная функция присуща всем органам госвласти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления.

## **2. Критерии законности и эффективности контрольной функции государства.**

1. Должно быть дано законодательное определение понятия «общие принципы организации системы органов МСУ» как основа эффективного государственного контроля и установления пределов деятельности государственной власти в сфере МСУ<sup>171</sup>.

2. Должны быть определены: конкретные виды государственного контроля (надзора), основания, формы, способы, методы, процедуры, сроки его проведения, состав мер государственного принуждения, применяемых по итогам контрольных мероприятий, а также конкретный порядок финансового обеспечения контрольной деятельности<sup>172</sup>.

Комментарий автора. В том числе это должно быть сделано в *каждом* законе субъекта РФ о делегировании исполнения отдельных госполномочий органам МСУ.

Недопустимо использовать формулировки типа «контроль за осуществлением органами МСУ государственных полномочий осуществляет уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ» или «контроль за целевым использованием материальных и финансовых средств, переданных для осуществления госполномочий, осуществляют органы исполнительной власти, уполномоченные в сфере имущественных и финансовых отношений».

## **3. Характер и пределы государственного контроля деятельности органов МСУ: критерии законности делегирования исполнения отдельных госполномочий органам МСУ в Законе субъекта РФ<sup>173</sup>.**

1. Конституция РФ прямо предусматривает:

- подконтрольность государству реализации органами МСУ переданных им государственных полномочий (контроль законности и целесообразности);  
- и предполагает судебный контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения.

2. Формы, способы, механизм и порядок осуществления такого контроля не могут нарушать гарантии самостоятельности МСУ, установленные Конституцией РФ и федеральными законами, а также противоречить принципу разделения властей.

3. Любые формы государственного контроля *не могут*:

- допускать *не опосредованное судебными процедурами воздействие* на органы МСУ, направленное на отмену, изменение или приостановление действия принятых ими правовых актов;
- допускать *государственный контроль за целесообразностью в деятельности органов МСУ по вопросам местного значения*, в том числе в использовании муниципальной собственности и материальных ресурсов;
- *устанавливать неопределенный круг контролируемых органов и должностных лиц* госвласти;
- *позволять контролирующему органу самому определять степень соразмерности вмешательства значимости охраняемых интересов.*

4. Из этого, однако, не следует, что управомоченные органы государственной власти не вправе осуществлять контроль за законностью осуществления МСУ, в частности обращаться к органу МСУ, принявшему, по их мнению, не соответствующий Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта РФ акт, с предложением о приведении его в соответствие с законодательством, поскольку такое обращение не означает прекращения или приостановления действия соответствующего акта, не исключает судебный контроль и не ограничивает для МСУ гарантии судебной защиты.

Комментарий автора. Пункт 3 подтверждает высказанный ранее комментарий автора о том, что в *каждом* Законе субъекта РФ о делегировании исполнения отдельных госполномочий органам МСУ недопустимо использовать общие формулировки типа «контроль осуществляется уполномоченными органами госвласти».

<sup>171</sup> Статья 8 Европейской Хартии МСУ; Пост. КС РФ от 30.05.1996 № 13-П; Пост. КС РФ от 24.01.1997 № 1-П; абз. 3 п. 4 Пост. КС РФ от 15.12.2003 № 19-П; Особое мнение судьи Э.Аметистова – Пост. КС РФ от 30.04.1996 № 13-П.

<sup>172</sup> Пункт 3.1 Пост. КС РФ от 18.07.2008 № 10-П.

<sup>173</sup> Пункт 7 Пост. КС РФ от 30.11.2000 № 15-П.

## ПЕРЕЧЕНЬ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

1. Постановление Конституционного суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края».
2. Постановление Конституционного суда РФ от 30.05.1996 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 ФЗ от 28.08.1995 "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"» (с изм. от 22.04.1996).
3. Постановление Конституционного суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"».
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области»
5. Постановление Конституционного суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31.10.1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"».
6. Постановление Конституционного суда РФ от 02.04.2002 № 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».
7. Постановление Конституционного суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в ред. Закона Курской области от 22.03.1999 "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"».
8. Постановление Конституционного суда РФ от 11.11.2003 № 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».
9. Постановление Конституционного суда РФ от 15.12.2003 № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области "О муниципальной службе Ивановской области" в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области».
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 48, 51, 52, 54, 58 и 59 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области».
11. Постановление Конституционного суда РФ от 30.06.2006 № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием ФЗ "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в связи с запросом Пр-ва Москвы».
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ».
13. Постановление Конституционного суда РФ от 18.07.2008 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова».
14. Постановление Конституционного суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» в связи с жалобой администрации города Благовещенска».
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения п. 4 ч. 1 ст. 16 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита"».
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ч. 4 и ч. 5 ст. 35 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова».

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в РФ и граждан И.И.Болтушенко и Ю.А.Гурмана».
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2012 № 4-П «По делу о проверке конституционности п. 11 ст. 12 ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой».
19. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.03.2012 № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй ст. 4 Закона РФ "О приватизации жилищного фонда в РФ" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Звениговский муниципальный район" Республики Марий Эл».
20. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П "По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 и ст. 3 ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан РФ" в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.11.2012 № 26-П «По делу о проверке конституционности положения ч. 2 ст. 10 ФЗ "О государственной гражданской службе РФ" в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края».
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».
23. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».
24. Постановление Конституционного суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Конституционного суда РФ об административных правонарушениях и ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко».
25. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2013 № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой ст. 6 Трудового кодекса РФ в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов».
26. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса РФ, подпункта "з" пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ", частей 4 и 5 статьи 92 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ" в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в РФ и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области».
27. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2013 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 26 ФЗ от 22.04.2004 № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ " и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ " в связи с жалобой гражданки Н.М. Моренко»..
28. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2013 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 3 и 10 ст. 40 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" и п. 3 ч. 1 ст. 83 Трудового кодекса РФ в связи с жалобой гражданина А.В.Дубкова».
29. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2013 № 28-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края "О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края" в связи с жалобой гражданина В.А.Худоренко».
30. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.06.2014 № 19-П «По делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных

- прав и права на участие в референдуме граждан РФ" и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области "О муниципальных выборах" в связи с жалобой граждан А.В. Ерина и П.В. Лебедева».
31. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 6, п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре РФ» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «АГОРА», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А.Ганнушкиной».
  32. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.06.2015 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31[1] ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" в связи с жалобой граждан В.А. Князик и П.Н. Пузырина».
  33. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.07.2015 № 18-П «По делу о толковании статей 96 (ч. 1) и 99 (ч. 1, 2 и 4) Конституции РФ».
  34. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.10.2015 № 26-П «По делу о проверке конституционности п. 24 ч. 1 ст. 16 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Североуральский городской округ"».
  35. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 ст. 35, частей 2 и 31 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».
  36. Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2015 № 32-П «По делу о проверке конституционности положения п. 5 ч. 1 ст. 23 ФЗ "О муниципальной службе в РФ" в связи с жалобой гражданки С.И. Федоровой».
  37. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.04.2016 № 13-П «По делу о проверке конституционности п. 18 ч. 1 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Нерюнгринский район"».
  38. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2016 № 15-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 ФЗ "Об оценочной деятельности в РФ" в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска».
  39. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.10.2016 № 21-П «По делу о проверке конституционности ч. 3 ст. 8 Закона Алтайского края "О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края" в связи с жалобой гражданки Г.А. Пенкиной».
  40. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.11.2016 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 1 ст. 2 ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" в связи с жалобой гражданина Н.Н. Марасанова».
  41. Постановление Конституционного суда РФ от 05.07.2017 № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 ФЗ "Об образовании в РФ" в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан».
  42. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 228-О «По запросу Народного Хурала Республики Бурятия о проверке конституционности подпункта "е" п. 2 ст. 5 ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ"».
  43. Определение Конституционного суда РФ от 04.02.1999 № 1-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия "Об органах власти района, города республиканского значения в Р-ке Хакасия" и Закона Республики Хакасия "О Правительстве Республики Хакасия" в связи с запросом Верховного Суда Республики Хакасия».
  44. Определение Конституционного суда РФ от 27.05.2004 № 180-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 2 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"».
  45. Определение Конституционного суда РФ от 03.04.2007 № 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 стату-

- се и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Р-ке" и ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"».
46. Определение Конституционного суда РФ РФ от 15.05.2007 № 406-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина 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 обл. "Об административно-территориальном устройстве Московской обл.", а также разделов I и V приложения к данному Закону».
  47. Определение Конституционного суда РФ РФ от 02.11.2006 № 540-О «По запросу Пр-ва Самарской обл. о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 ФЗ "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и статьи 50 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"».
  48. Определение Конституционного суда РФ РФ от 12.04.2005 № 142-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в РФ"».
  49. Определение Конституционного суда РФ РФ от 07.12.2006 № 542-О «По запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", а также жалобе главы г. Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление».
  50. Определение Конституционного суда РФ РФ от 01.11.2007 № 827-О-П «По ходатайству главы города Екатеринбурга об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда РФ от 07.12.2006 N 542-О по запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление».
  51. Определение Конституционного суда РФ РФ от 04.12.2007 № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района "Читинский район" Читинской обл. на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"».
  52. Определение Конституционного суда РФ РФ от 01.04.2008 № 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 РФ", а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области».
  53. Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"».
  54. Определение Конституционного Суда РФ от 19.01.2010 № 12-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Благовещенска на нарушение конституционных прав и свобод частью 8 статьи 4 и частью 4 статьи 9 Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ"».

55. Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 830-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Зурабова Муссы Алиевича и Имагожева Гилани Зелимхановича на нарушение их конституционных прав Законом Республики Ингушетия “О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия «О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия”».
56. Определение Конституционного Суда РФ от 09.12.2014 № 2744-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав ст. 16 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”».
57. Определение Конституционного Суда РФ от 08.12.2015 № 2741-О «По жалобе муниципального образования «Родниковское сельское поселение» Троицкого муниципального района Челябинской области на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” и статьей 2 Закона Челябинской области “О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области”».
58. Определение Конституционного суда РФ от 09.11.2017 № 2516-О «По жалобе администрации г. Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 ч. 1 ст. 16 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”».

## ОБ АВТОРЕ

**ВОБЛЕНКО Сергей Владимирович**, родился в 1955 г.

Окончил экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Кандидат экономических наук, член-корреспондент Международной академии информатизации при ООН.

Учредитель и член Европейского клуба экспертов местного самоуправления.

В 1991–1993 гг. работал первым заместителем мэра г. Рязани по экономике и финансам, председателем Рязанского городского совета. В 1993–1995 гг. – помощник члена Совета Федерации, губернатора Рязанской области по экономической политике и вопросам местного самоуправления. Учредитель (от имени г. Рязани) Союза городов – крупных промышленных центров России, Украины, Белоруссии (1990–1991), Союза российских городов.



Член редакционной комиссии Конституции РФ. Избирался членом Совета Общественной палаты при Президенте РФ (1993 г.).

Автор более 150 научных и методических работ, в т.ч.:

- 1) *учебники*: «Основы муниципальной культуры» (г.Киев, Украина, 1997), «Основы местного самоуправления» (Обнинск, ЗАО «Институт муниципального управления», 1997; гриф Министерства культуры РФ); «Муниципальные услуги». Учебное пособие (Пермь, 2011); «Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований». Учебное пособие (М.: Проспект, 2015; в соавт. Э.Маркварт, А.Агапова); Экономика общественного сектора. Учебное пособие (Пермь: ПИМУ, 2014; в соавт. Н.Вобленко);
- 2) *учебно-методический комплекс* «Основы муниципальной деятельности». - М.: ЗАО «Термика», 2004 (учебник, 4 дистанционных курса, программа контроля знаний);
- 3) *методические рекомендации*: Вопросы местного значения. Ч.1. Формирование конечных результатов. Регламент-папка (М.: МЦФЭР, 2008); Ч. 2. Кодификатор функций органов местного самоуправления. Управление процессом предоставления услуг (М.: МЦФЭР, 2009).

С 1985 г. преподает, а с 1995 г. профессионально занимается экспертной и консультационной деятельностью. В течение 14 лет читал циклы лекций для депутатов и работников местных администраций в Астраханской, Оренбургской, Свердловской областях, Пермском и Приморском краях (организованы ООО «Институт муниципального управления», г. Обнинск Калужской обл.).

Соавтор Закона РФ от 06.06.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РФ». Автор ряда законов Рязанской области. Соавтор трех законопроектов Республики Татарстан (2006 г.).

Эксперт международных проектов ТАСИС, МБРР, ОБСЕ на территории РФ, Украины, Беларуси, Кыргызстана. В частности, 2003–2005 гг. в качестве ведущего эксперта участвовал в разработке программы формирования эффективного местного самоуправления в Украине, концепции национальной антикоррупционной программы, концепции политической и административной реформы, подготовке изменений и дополнений в Закон о местном самоуправлении и Конституцию Украины. В 2019 г. в качестве эксперта совместного проекта Правительства Кыргызстана и ОБСЕ подготовил и реализовал методику анализа ВМЗ.

Лауреат Всероссийских премий журналов «Городское управление», «Муниципальная экономика», «Муниципальная служба».

Сфера интересов: методология местного самоуправления; сравнительный анализ опыта построения местного самоуправления в России и за рубежом; партнерство власти и населения, методика построения власти, ориентированной на интересы граждан; модель эффективного местного самоуправления; методологическое и методическое сопровождение разработки проектов и программ; обучение (тренинги) депутатского корпуса, муниципальных деятелей, преподавательского состава.



Сергей Владимирович Вобленко

**«Конституционная модель» местного самоуправления России  
(опыт системного анализа  
решений Конституционного суда РФ 1996-2017 гг.)**

*3-е издание (уточнённое и дополненное)*

*Текст приводится в авторской  
редакции*

Ответственный редактор *Ю. Барабанщикова*

Издательство «Директ-Медиа»  
117342, Москва, ул. Обручева, 34/63, стр. 1  
Тел/факс + 7 (495) 334–72–11  
E-mail: [manager@directmedia.ru](mailto:manager@directmedia.ru)  
[www.biblioclub.ru](http://www.biblioclub.ru)