

А. Н. КОКОТОВ

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

Сборник статей и иных материалов

Екатеринбург
ИЗДАТЕЛЬСТВО АМБ
2025

УДК 352
ББК 67.04
К55

Рецензенты:

А. В. Безруков, доктор юридических наук,
доцент (Красноярск)

А. Т. Карасев, доктор юридических наук,
профессор (Екатеринбург)

Кокотов, Александр Николаевич.

К55 Местное самоуправление в России: сборник статей
и иных материалов / А. Н. Кокотов. – Екатеринбург: ИЗДА-
ТЕЛЬСТВО АМБ, 2025. – 398 с.

ISBN 978-5-6053627-8-4

В Сборник включены публикации автора разных лет по вопро-сам муниципального права и местного самоуправления, подготов-ленные им по указанным вопросам экспертные материалы и вы-сказанные в качестве судьи Конституционного Суда России мнения (особые мнения) к решениям этого Суда. Часть материалов Сборника (в частности, пояснения к ряду решений Конституционного Суда России) публикуется впервые.

Данное издание предназначено для ученых, исследующих проблемы конституционного и муниципального права, работников государственных и муниципальных органов, преподавателей, студентов юридических вузов, а также всех интересующихся вопросами муниципального права. Оно может использоваться в учебном процессе в юридических вузах по таким дисциплинам, как конституционное право, муниципальное право, конституционное правосудие (конституционный судебный процесс).

УДК 352
ББК 67.04

ISBN 978-5-6053627-8-4

© Кокотов А. Н., 2025
© Оформление, ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО
АМБ», 2025

ВВЕДЕНИЕ

В предлагаемом читателям Сборнике представлены статьи и иные материалы, отражающие более чем тридцатилетний период исследования автором проблем правового регулирования ответственного местного управления и самоуправления, преподавания в юридическом вузе дисциплин, раскрывающих правовую природу и назначение местной власти, особенности ее территориальных форм, способов включения граждан в ее осуществление.

На завершающем отрезке советского периода нашей истории (конец 80-х и начало 90-х гг. XX века) эти вопросы составляли предмет изучения таких дисциплин, как советское государственное право и советское строительство. Последняя дисциплина сосредотачивалась на изучении порядка организации и деятельности советов народных депутатов, их внутреннего устройства, что и предопределило такое ее необычное наименование. Названные дисциплины, будучи направлениями правоведческих исследований, составляли основу одноименных учебных курсов.

Именно эти курсы автору пришлось преподавать студентам, когда он в 1986 году пришел на кафедру советского государственного права и советского строительства Свердловского юридического института. Да и кандидатская его диссертация, защищенная в 1988 году, была посвящена взаимодействию советских органов с местными общественными объединениями. Фрагмент из нее, раскрывающий направления активности таких объединений на местах, включен в настоящий Сборник.

Прекращение существования Союза ССР, преобразование РСФСР в составе этого государства в суверенную Российскую Федерацию, что сопровождалось сломом советского строя и однопартийной политической системы, существенным образом поменяло в общественном сознании, научных изысканиях, государственной практике видение назначения и природы местной

власти, ее отношений с властью государственной. Указанные эпохальные перемены нашли отражение в Конституции России 1993 года. Она четко закрепила принцип невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12), при том, что полномочия указанных органов являются публично-властными, хотя и негосударственными (ст. 132).

Названные подвижки привели к переосмыслению формата вышеназванных правоведческих дисциплин. На смену им, но и в их развитие, пришло конституционное право, делающее главный акцент на верховенстве права, важности подлинно демократических общественных устоев, и дополняющее его муниципальное право как право местных сообществ граждан. По крайней мере, такой ценностный ориентир вытекает из Конституции России.

В качестве отступления необходимо отметить, что и в советское время имели место попытки, отталкиваясь от особого значения Конституции, читать студентам государственное право, как право конституционное. В Ленинграде в 1975 году под редакцией С. И. Русиновой и В. А. Рянжина был издан учебник по советскому конституционному праву. А жесткое идеологическое противопоставление «нашей» местной советской власти их «буржуазному» местному самоуправлению отдельные авторы преодолевали за счет оценки местных советских органов как органов народного самоуправления (В. А. Пертцик, Ю. И. Скуратов). В данном Сборнике об этом идет речь при анализе истории российского местного самоуправления.

В 90-е гг. появились работы по проблематике муниципально-го права, в которых предлагались науковедческие контуры этой дисциплины и варианты ее представления в учебном процессе в юридических вузах¹. Муниципальное право в самом общем

¹ См. например: *Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации: Проблемы становления и развития: автореф. докт. дисс. М., 1994; *Его же.* Муниципальное право России. М., Юрист, 1994; *Шугрина Е. С.* Муниципальное право: учеб. пособие. Новосибирск, изд-во Новосиб. ун-та, 1995; *Бондарь Н. С., Чернышев М. А.* Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении (на примере Ростова н/Д). Ростов н/Д, изд-во Рост. ун-та, 1996; *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право России: учебник. Екатеринбург, изд-во УрГЮА, 1997.

виде рассматривалось как право местного самоуправления. А местное самоуправление понималось как нацеленное на со-
вмещение на местах субъекта и объекта управления. Хорошо эта
мысль выражена в действующей Конституции Франции, которая
принципом Республики определяет правление народа, народом
и для народа (ст. 2).

Эта вытекающая и из нашей Конституции линия (ст. 1, 3 и др.)
должна сохраняться, получая развитие в текущем законодатель-
стве и правоприменительной практике, в том числе на местном
уровне. Сила местной власти как наиболее приближенной к граж-
данам в том, что она способна включать их в свою работу, обеспе-
чивая в решении местных дел подлинную волю населения. Как
писал А. И. Солженицын, демократия малых пространств тем
сильна, что она непосредственная¹. Обозначенное ценностное
восприятие местного самоуправления и муниципального права
является в нашей стране не наличным состоянием ее правопо-
рядка, а в большей мере целью, достижение которой встречает на
своем пути множество трудностей, нуждающихся в их научном
осмыслении.

Материалы данного Сборника отражают стремление автора
внести посильный вклад в эту работу в части анализа непростых
вопросов теории и практики местного самоуправления и муницип-
ально-правового регулирования. В раздел I Сборника включены
статьи, в которых дается понимание природы муниципального
права как отрасли права и его места в российском праве, особен-
ностей выделения законодательства о местном самоуправлении,
конституционной природы местного самоуправления, его терри-
ториальных основ, моделей организации муниципальной власти,
роли институтов гражданского общества в обеспечении дееспособности местной власти. В этом разделе представлено также ав-
торское видение основных временных вех местного самоуправ-
ления в период с конца XX века по настоящее время. Дополняет
статьи данного раздела интервью изданию Вслух.ру (17 октя-
бря 2004 года), в котором затрагивался вопрос выборности глав

¹ См.: *Солженицын А. И.* Как нам обустроить Россию? / Комсомольская правда. Спец. выпуск. 1990. 18 сентября.

местного самоуправления. В настоящее время эта тема вновь стала актуальной.

Так получилось, что автору пришлось активно заниматься экспертной работой. Некоторые из подготовленных им экспертных материалов по вопросам местного самоуправления, в том числе экспертные заключения для Конституционного Суда России, включены в раздел II Сборника.

В 2010 году автор был назначен на должность судьи Конституционного Суда России. С его работой в этом качестве связаны материалы разделов III и IV Сборника. В первом из них даны пояснения к ряду решений Конституционного Суда, связанных с вопросами местного самоуправления, а во втором – приведен ряд его мнений (особых мнений) по другим решениям Конституционного Суда, также затрагивающих самоуправленческую тематику.

Часть материалов Сборника – это воспроизведение ранее опубликованных автором статей, иных материалов с указанием на источник их опубликования, а другая часть – это вновь публикуемые материалы, что оговорено в тексте. Хочется надеяться, что материалы Сборника будут полезны ученым, исследующим проблемы местного самоуправления, практическим работникам, гражданским активистам, преподавателям и студентам вузов.

В завершение краткого введения автор выражает глубокую признательность рецензентам Сборника, докторам юридических наук, Андрею Викторовичу Безрукову и Анатолию Тихоновичу Карасеву, поддержавшим его публикацию, и Издательству «АМБ» во главе с его главным редактором, Владимиром Михайловичем Лобоком, за качественную профессиональную работу, благодаря которой эта книга увидела свет.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
РАЗДЕЛ I. СТАТЬИ И ИНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ	11
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ	
Муниципальное право в российском праве: понятие, назначение и структура	12
Законодательство о местном самоуправлении	25
КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРИРОДА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	
Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя Российской Федерации	35
Местное самоуправление как гражданское полномочие ...	45
Система местного самоуправления	50
Современная модель местного самоуправления в Российской Федерации	56
ГОСУДАРСТВО И МУНИЦИПАЛИТЕТЫ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ	
Проблемы децентрализации (деконцентрации) власти в субъектах Российской Федерации	72
Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации	83
Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации (извлечение)	99

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- О системе и структуре органов местного самоуправления 104
- «Форма правления» в муниципальных образованиях 114
- Территориальные органы местного самоуправления и укрупнение муниципальных образований 130

МЕСТНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

- Местные общественные организации в системе социалистического самоуправления народа 138

НОВАЯ И НОВЕЙШАЯ ИСТОРИЯ

МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

- Местная власть в России (конец XX – начало XXI вв.) 158

ИНТЕРВЬЮ

- Можно ли обойтись без выборов мэра? // Интервью А. Н. Кокотова и В. И. Ульянова (Материалы подготовил Алексей Носиков) // Вслух.ru 2004. 17 октября 185

РАЗДЕЛ II. ЭКСПЕРТНЫЕ МАТЕРИАЛЫ 195

ЗАКОНОПРОЕКТЫ, ЗАКОНЫ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

- Правопреемство представительной власти области и местных территориальных сообществ 196
- Проблемы совершенствования законодательства о местном самоуправлении 202
- О проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 213

ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДЛЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ

- Заключение о соответствии Конституции России ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ 221

Заключение о соответствии Конституции России ч. 5 ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»	238
---	-----

РАЗДЕЛ III. ПОЯСНЕНИЯ К РЕШЕНИЯМ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ 251

ПРАВА ГРАЖДАН

Согласование митинга – это не «собственность» чиновника! (Определение от 27 февраля 2020 года № 530-О).	252
---	-----

МЕСТНЫЕ ВЫБОРЫ

Вправе ли кандидат заменять подписные листы на выборах? (Определение от 6 июля 2010 года № 1087-О-О)	259
--	-----

ПОЛНОМОЧИЯ, ПРАВА, ОБЯЗАННОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Природа полномочий публичного собственника (Определение от 13 мая 2010 года № 689-О-О)	263
Обладает ли городской округ полномочиями на территории муниципального района? (Определение от 12 марта 2024 года № 557-О).	266
Кто из муниципалов вправе обращаться в КС РФ? (Определения от 20 июля 2021 года № 1375-О, от 28 декабря 2021 года № 2941-О и от 24 декабря 2024 года № 3342-О)	271

СТАТУС МЕСТНОГО ДЕПУТАТА

Чем голос депутата обернется? (Определение от 28 апреля 2022 года № 1096-О)	278
--	-----

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ, ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ НЕЕ

Неисполнение главой своих обязанностей как основание удаления его в отставку (Определения от 4 октября 2011 года № 1264-О-О и от 2 ноября 2011 года № 1464-О-О)	284
--	-----

Освобождение местных органов от уплаты административных штрафов (Постановление от 17 июля 2025 года № 29-П)	292
---	-----

**РАЗДЕЛ IV. МНЕНИЯ И ОСОБЫЕ МНЕНИЯ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ . . . 305**

За что можно удалить в отставку избранного на выборах главу?	306
Что устойчивее, вертикаль или равнобедренный треугольник?	314
Люди, не сорите, и не придется убирать!	336
Бесплатная перевозка школьников. Кто за нее платит? . . .	344
И была ночь «длинных ковшей»	362
Поселение «на бумаге» размером с район	370
Что за тяга: всё и всех обобщать и усреднять?	381

Перечень других публикаций автора о местном самоуправлении	394
--	-----

Раздел I.

СТАТЬИ И ИНЫЕ
ПУБЛИКАЦИИ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Муниципальное право в российском праве: понятие, назначение и структура*

Муниципальное право в первом приближении – система конституционных и обычно-правовых норм, творимых или санкционируемых государством, направленных на регулирование отношений в сфере местного самоуправления. Отсюда данная отрасль вполне могла быть названа не муниципальным, а местным правом. Возможны и другие наименования – земское право, коммунальное право, право местного самоуправления.

Выбор термина «муниципальное право», видимо, во многом был предопределен названием основной территориальной ячейки местного самоуправления «муниципальное образование». Да еще тем, что иноязычное слово «муниципальное» не обросло в русском языке, как слово «местное», множеством значений и смыслов, лишаящих искомый термин однозначности, и вместе с тем это слово способно охватить все аспекты правового регулирования местного самоуправления, в отличие, скажем, от коммунального права. Названные мотивы выбора в пользу словосочетания «муниципальное право» перед словосочетаниями «местное право», «земское право» не существенны, продиктованы скорее иллюзорным ощущением того, что введение наименования, используемого на «благополучном» Западе, само по себе благотворно повлияет на нашу местную жизнь. Что ж, налицо образчик мифологического мышления в праве.

* Для цитирования: *Кокотов А. Н.* Муниципальное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2004. № 3. С. 54–62.

Можно ли муниципальное право рассматривать как самостоятельную отрасль права?

В теории под отраслью права обычно понимают совокупность норм права, имеющую собственные предмет и режим (метод) регулирования, особую функциональную (целевую) специализацию, общие нормы и институты (общую часть)¹.

Предмет муниципального права. В качестве предмета муниципального права называют местное самоуправление. Однако местное самоуправление представляет собой сложную, многоплановую сферу общественных отношений, регулируемых многими отраслями права. Участие муниципальных образований, их органов в хозяйственной деятельности, имущественном обороте определяется нормами гражданского, предпринимательского права. Введение местных налогов, сборов, установление порядка их взимания – предмет налогового права. Разработка, принятие, исполнение местного бюджета регулируется нормами бюджетного права. Избрание выборных должностных лиц, депутатов представительных органов местного самоуправления определяется нормами избирательного права как подотраслью конституционного права. Правовое положение выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих во многом определяется нормами административного права (иногда в качестве отдельной отрасли права выделяют служебное право, имея в виду нормы законодательства о государственной, муниципальной службе). На охране местного самоуправления задействованы нормы конституционного, уголовного, административного, гражданского права. Основы местного самоуправления закладываются на уровне конституционного регулирования. В конечном итоге оказывается, что местное самоуправление – предмет регулирующего воздействия со стороны множества самых разных отраслей национального права.

Можно ли вообще в рамках местного самоуправления выделить отношения, детально регулируемые в своем основном

¹ *Алексеев С. С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С.190–193; Он же. Структура советского права. М., 1975. С. 52–54; 161–184, др.

содержании нормами именно муниципального права (прежде всего, нормами специального законодательства о местном самоуправлении)?

Да, можно. Это территориальные и организационные формы местного самоуправления (территории муниципальных образований, их границы, структура органов местного самоуправления, иные аспекты устройства аппарата муниципальной власти, органы общественной самодеятельности). Это порядок деятельности органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления, положение депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Иными словами, – то, что в советское время называлось «советским строительством», а сегодня по традиции можно условно определить как «муниципальное строительство» или «муниципальное устройство». Таким образом, в рамках местного самоуправления (общий предмет муниципального права) выделяется муниципальное строительство или муниципальное устройство, – собственный предмет муниципального права. Он задает своеобразие предмета муниципального регулирования в целом.

Функции муниципального права, метод муниципально-го регулирования. Муниципальное право не только закрепляет территориальные и организационные формы местного самоуправления, иные элементы муниципального строительства, но и объединяет в себе нормы разных отраслей, прямо или косвенно нацеленные на регулирование местного самоуправления. В итоге нормы гражданского, предпринимательского, административного, налогового, бюджетного, трудового, социального, земельного права, не меняя своей первичной отраслевой принадлежности, попадают в поле действия норм муниципального права, превращаются в средства муниципального регулирования. Другими словами, в сфере местного самоуправления муниципальное право приобретает по отношению к нормам иных отраслей (за исключением конституционного права) роль управляющей, ориентирующей системы.

В этом видится особая *межотраслевая функция* муниципального права и главная особенность метода муниципального

правового регулирования общественных отношений. Здесь следует провести принципиальное различие между муниципальным и конституционным правом. Конституционное право – единственная отрасль права, одновременно взаимодействующая со всеми иными отраслями права. В рамках национального права конституционное право выполняет целый ряд общеправовых функций, обеспечивая единство регулирования всех его составных частей¹. Отсюда вытекает *общеправовой* статус конституционного права. Направляющий, объединительный потенциал муниципально-го права уже. Оно обеспечивает широкое взаимодействие норм многих отраслей права, но лишь применительно к отношениям местного самоуправления. Следовательно, в отличие от конституционного права муниципальное право имеет межотраслевой, а не общеправовой статус.

Муниципальное право обеспечивает межотраслевое взаимодействие разными способами.

Во-первых, такое взаимодействие муниципальное право обеспечивает путем закрепления на основе конституционных норм ценностей, целей и принципов местного самоуправления. Очевидно, что названные положения должны развиваться, дополняться в отдельных отраслях права, но не могут ими искажаться. Муниципальные нормы-цели, нормы-принципы, не меняя отраслевых правовых режимов, требуют их индивидуализации применительно к отношениям местного самоуправления, нацеливают на учет особенностей субъектов муниципального права, объектов муниципальных отношений. Так, в гражданском, предпринимательском законодательстве выделяются особенности правового положения муниципальных образований как юридических лиц, муниципальных предприятий, режима муниципального имущества, порядка его приватизации; в бюджетном законодательстве – особенности правового положения муниципальных образований как бюджетных территорий; в законодательстве об образовании, здравоохранении – особенности правового

¹ Об этом подробнее смотри: *Кокотов А. Н.* Конституционное право в Российском праве: понятие, назначение и структура // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1998. № 1. С. 15–22.

положения муниципальных учреждений соответственно образования, здравоохранения.

Во-вторых, муниципальное право обеспечивает межотраслевое взаимодействие способом установления базовых категорий, конструкций, имеющих межотраслевое значение. В их числе такие категории, как муниципальное образование, вопросы местного значения, органы территориального общественного самоуправления, муниципальные акты, местный бюджет, муниципальная собственность. Интересно, что термин «муниципальное образование» впервые появился в ГК РФ и только потом был введен в специальное законодательство о местном самоуправлении. Однако, как представляется, после его закрепления в законодательстве о местном самоуправлении он не может меняться в гражданском, ином законодательстве произвольно. Такое изменение возможно вслед за соответствующим изменением в законодательстве о местном самоуправлении. Скажем, именно гражданское законодательство определяет включение муниципальных образований в имущественный оборот, а бюджетное законодательство – содержательную «начинку» местного бюджета и муниципального бюджетного процесса. Но в рамках этих законодательных разделов конструкции муниципального образования, местного бюджета не могут заменяться какими-либо другими.

Межотраслевой статус имеет компетенция муниципальных образований, органов местного самоуправления в различных сферах общественной жизнедеятельности. Компетенция муниципальных образований, органов местного самоуправления выступает в качестве «площадки» соединения предписаний разных отраслей, закрепляющих компетенцию субъектов муниципального права.

В рамках собственного предмета регулирования (муниципального строительства) муниципальное право использует те же методы регулирования, что и другие отрасли публичного права. Вряд ли здесь можно говорить о серьезных отличиях методов муниципального регулирования от методов конституционного (государственного), административного права. Скажем, процедуры разработки, принятия муниципальных нормативных актов имеют много общего с процедурами разработки, принятия нормативных

актов регионального уровня. Статус органов местного самоуправления, муниципальных депутатов, должностных лиц местного самоуправления отличается от статуса органов власти, депутатов, должностных лиц иных властных уровней, но закрепляется с помощью тех же средств, что и статус последних.

В качестве элементарных способов правового регулирования называют *запреты, обязывания, дозволения*. Из них конструируются режимы правового регулирования и в муниципальном праве. Дозволения используются по преимуществу при установлении правовых возможностей граждан, местного населения. Обязывания служат основным материалом для определения компетенции органов местного самоуправления. Запреты вводятся во взаимоотношения государства и местного самоуправления, прежде всего, как способ обеспечения самостоятельности последнего.

Распространено мнение, согласно которому доминирующим способом муниципального регулирования общественных отношений является *императивное (односторонне властное) регулирование*. С ним следует согласиться. Законодатель императивно определяет основные параметры местного самоуправления, задавая необходимую меру, с одной стороны, единства муниципальной власти, а с другой – самостоятельности отдельных субъектов местного самоуправления. В качестве примера приведем нормы об отделении органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, обязательности государственной регистрации уставов муниципальных образований, наличия выборных представительных органов местного самоуправления. Императивность свойственна и правотворческому регулированию, осуществляемому местным населением, органами местного самоуправления. На началах императивности строится ответственность органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством.

В то же время в муниципальных отношениях присутствует и *диспозитивное начало*. Оно используется в первую очередь при закреплении статуса местного населения. Однако точнее говорить в этом случае об использовании *рамочного регулирования*. Его суть – императивным образом очерчиваются пределы

усмотрения, в том числе нормативного, какого-либо субъекта. В этих пределах названный субъект сам избирает линию собственного поведения. Использование рамочного регулирования сближает муниципальное право с конституционным правом. Более того, конституционно-правовые нормы зачастую рамочным образом закрепляют основы местного самоуправления.

Например, часть 1 ст. 131 Конституции РФ устанавливает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Данная конституционная установка не запрещает федеральному, региональному законодателю вводить те или иные схемы организации местной власти. Однако подобное законодательное регулирование должно быть вариативным, предусматривать разные модели организации местной власти, перечень которых не может закрываться. Заметим, что вариантности в регулировании моделей местной власти как раз и не достает современному российскому законодательству о местном самоуправлении.

Рамочным образом очерчивается и компетенция муниципальных образований. Императивно определяя перечень базовых вопросов местного значения, федеральный законодатель затем указывает, что муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Как и в конституционном праве, в муниципальном праве используется *метод гарантий*. Его раскрывают О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев. Так, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов федерации обязаны обеспечивать муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Эти же авторы выделяют метод *рекомендательного регулирования*¹. Действительно, в муниципальном праве, как и в конституционном праве, административном праве имеются нормы, чье исполнение желательно, но не обязательно.

¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М., Юристъ, 2002. С. 16–17.

Данный деликатный способ регулирования учитывает самостоятельность местного самоуправления, особым образом ее подчеркивает.

Общеотраслевые обобщения в муниципальном праве. Нормы муниципального права, направляющие нормы иных отраслей вышеуказанными способами, в рамках самого муниципального права обретают качество его общеотраслевых обобщений, образуют общую часть муниципального права. Это также свидетельствует о превращении муниципального права в самостоятельную отрасль права. Общеотраслевые обобщения содержатся главным образом в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

Итоговое определение. Итак, муниципальное право выступает одновременно и как комплексное межотраслевое образование², вбирающее в себя нормы разных отраслей права, и как обособленная по предмету регулирования часть российского права, упорядочивающая то, что мы определили выше в качестве муниципального строительства.

Муниципальное право как комплексное межотраслевое образование российского права – совокупность норм, закрепляющих ценности, цели, принципы, другие исходные категории местного самоуправления, ориентирующих иные отрасли права на учет особенностей муниципальных образований, местного населения, других субъектов местного самоуправления, объектов муниципальных отношений, обеспечивающих согласованное, непротиворечивое воздействие норм разных отраслей права на отношения местного самоуправления.

В состав муниципального права в этом значении целесообразно включать не только собственно муниципальные нормы, но и нормы иных отраслей права, участвующие в регулировании отношений местного самоуправления (нормы гражданского,

¹ Российская газета. 2003. 8 окт.; СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Традиционно муниципальное право определяют как комплексную отрасль права (см., напр.: *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации... С. 14).

земельного, водного, административного права и др.). Однако такое вхождение является функциональным, а не сущностным. Указанные отраслевые нормы регулируют не только отношения местного самоуправления. Их действие определяется принципиальными положениями их собственных отраслей и только потом целями, принципами муниципального права.

Муниципальное право как обособленная часть российского права – совокупность норм, закрепляющих с помощью разнообразных методов правового регулирования территориальные и организационные формы местного самоуправления, порядок деятельности органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления, положение депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Эти определения характеризуют муниципальное право с двух разных, но связанных между собой направлений его действия. Целостность муниципального права в таких условиях обеспечивается, прежде всего, наличием *единой конституционной основы* территориальных, организационных, функциональных, материально-финансовых форм местного самоуправления. Конституционные нормы лежат в основе обоих направлений действия муниципального права. Имея конституционную природу, указанные нормы входят и в муниципальное право как его отправные положения.

Место муниципального права в российском праве. Российское право имеет сложную структуру. При его самом общем делении выделяют публичное и частное право. В эти разделы включают отрасли, обособляемые между собой по предмету и методу правового регулирования.

В состав публичного права включают конституционное, административное, финансовое, уголовное право и другие отрасли права. В состав частного права включают, например, гражданское, предпринимательское, семейное право. Сюда же следует отнести корпоративное право (церковное право, внутриорганизационное право общественных объединений и т. д.). Муниципальное право и как комплексное межотраслевое образование, и как обособленная часть российского права является по преимуществу правом

публичным, поскольку регулирует публично-властные отношения. Однако в муниципальное право входят и частно-правовые нормы (например, внутриорганизационное право органов территориального общественного самоуправления, нормы гражданского, предпринимательского права, отражающие особенности статуса субъектов муниципального права, особенности режима муниципального имущества).

При более глубоком делении в российском праве выделяют *профилирующие* и *комплексные, материальные* и *процессуальные* отрасли права. В числе профилирующих отраслей, то есть отраслей, которые, опираясь на конституционное право, вводят правовые режимы межотраслевого значения: гражданское право, административное право, уголовное право и соответствующие им гражданско-процессуальное, административно-процессуальное, уголовно-процессуальное право. Комплексные отрасли права строятся на комбинации правовых режимов, задаваемых профилирующими отраслями. Так, земельное право соединяет гражданско-правовые и административно-правовые режимы применительно к такому объекту правового регулирования, как земля (и некоторым иным). К числу комплексных отраслей права относят также экологическое, водное, лесное, торговое право и другие отрасли права. Таким образом, комплексные отрасли надстраиваются над профилирующими отраслями.

Муниципальное право в силу своеобразия своего предмета и метода регулирования полностью не вписывается в какой-то один класс названных нами отраслей. Его исходную часть составляют *конституционные нормы*. Та его часть, которая наряду с конституционными нормами обеспечивает объединение норм разных отраслей права в деле регулирования местного самоуправления, располагается на уровне профилирующих отраслей. На этом же уровне находятся муниципальные нормы, устанавливающие территориальные, организационные формы местного самоуправления, порядок деятельности органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления, положение депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного само-

управления. Муниципальное право в лице названных норм приобретает качество *профилирующей* отрасли права.

Одновременно муниципальные нормы, объединяющие нормы разных отраслей права в деле регулирования местного самоуправления, вместе с ними составляют *комплексное* правовое образование. Муниципальное право включает в себя множество материальных и процессуальных норм. Но только к материальному или только процессуальному праву его тоже не отнесешь.

Необходимо, следовательно, выделить признак, который бы позволил вписать муниципальное право как право местного самоуправления в структуру российского права целостно, без остатка. Представляется, что муниципальное право как целостная отрасль входит в *статусную структуру права*.

Статусная структура права строится на обособлении норм, нацеленных на закреплении статуса отдельных субъектов права. Данная структура позволяет всесторонне обрисовать правовое положение субъектов права, заметить его пробелы, обнаружить реальные и желаемые зависимости между работающими здесь группами норм¹. Обозначенная структура ценна тем, что позволяет идти в выстраивании права и законодательства от субъектов права – главного звена правовой действительности. Муниципальное право закрепляет правовое положение муниципальных образований как политико-территориальных единиц, а также внутренних для них субъектов: населения, муниципальных органов и организаций, людей в роли жителей, избирателей, служащих, общественников, др. В статусной структуре права рядом с муниципальным правом выделяется региональное право (право субъектов Федерации) и федеральное право (право федерального центра)².

Структура муниципального права во многом определяется его местом в российском праве. В ней выделяются общая

¹ Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., Юристь, 2001. С. 61.

² О подобной структуре права и законодательства смотри: Кокотов А. Н. Статусная структура законодательства // Право и политика. 2002. № 5. С. 6–9; Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В. А. Кряжков. М., Городец, 2002. С. 30–33.

и особенная части¹. Выделение в отраслях права общей и особенной части обычно закрепляется на законодательном уровне путем обособления в кодифицированных актах соответствующих разделов. Разделение норм муниципального права между общей и особенной частью предопределено их функциональным предназначением, но особо в муниципальном законодательстве не отражено.

Общую часть муниципального права составляют нормы Конституции РФ, закрепляющие конституционную модель местного самоуправления, иные нормы межотраслевой направленности (нормы-цели, нормы-принципы, дефинитивные нормы и др.).

Особенная часть муниципального права отражает два направления действия муниципального права (как обособленной части российского права и как комплексного межотраслевого образования). Соответственно этому в особенной части обособляются две группы норм.

Первая вбирает материальные нормы, закрепляющие: муниципально-территориальное деление; структуру органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления; статус депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Сообразно разделению в данной группе материальных норм в ней выделяются также процессуальные нормы, определяющие порядок решения вопросов муниципально-территориального устройства, порядок деятельности органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления.

¹ О разных подходах к выделению в муниципальном праве общей и особенной части см.: *Князев С. Д., Хрусталева Е. Н.* Российское муниципальное право: учебное пособие. Владивосток, 1997. С. 26; *Шугрина Е. С.* Муниципальное право: учебник. М., 1999. С. 29–31; *Глуценко П. П., Пылин В. В.* Муниципальное право: учебное пособие. СПб, 2000. С. 303–304; *Костюков А. Н.* Феноменология муниципального права на современном этапе развития России // Феноменология местного самоуправления на современном этапе развития России: Материалы научно-практического семинара. Омск, 2002. С. 6–63.

Вторая группа включает в себя материальные и процессуальные нормы тех отраслей права, которые участвуют в регулировании местного самоуправления, в том числе путем закрепления отдельных прав, обязанностей, полномочий муниципальных образований, органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления, муниципальных служащих, иных субъектов муниципального права. В ней выделяются нормы административного, гражданского, бюджетного, налогового, земельного права, иных отраслей.

Другой вариант разделения муниципальных норм на нормы общей и особенной части возможен исходя из существования разных уровней муниципального нормотворчества и разных адресатов муниципальных норм. В этом варианте в общую часть включаются нормы, установленные органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Общая часть здесь объединяет предписания, закрепляющие территориальные и организационные основы местного самоуправления, отношения муниципальных образований с другими субъектами права, нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-цели, компетенционные нормы, нормы-запреты, устанавливающие основные понятия, категории местного самоуправления. Сюда же включаются нормы о статусе органов и должностных лиц местного самоуправления, некоторые процедурные положения, отражающие порядок их функционирования.

Особенная часть муниципального права во втором варианте содержит нормы, издаваемые органами и должностными лицами конкретных муниципальных образований.

Законодательство о местном самоуправлении*

Законодательство – совокупность связанных между собой законов, иных нормативных правовых актов, нормативных договоров (международных и внутригосударственных), правовых позиций конституционных (уставных) судов¹. Связи между составляющими законодательство актами сложны и многообразны. Они ведут к объективному выделению в законодательстве ряда его внутренних структур. Традиционно выделяют иерархическую или вертикальную, отраслевую или горизонтальную, федеративную и комплексную структуры законодательства².

В иерархической (вертикальной) структуре акты размещаются по их юридической силе. В отраслевой (горизонтальной) структуре акты объединяются между собой в зависимости от особенностей предмета и метода правового регулирования. Федеративная структура отражает форму государственного устройства страны и делит между собой акты разных уровней власти (федеральные акты, акты субъектов федерации, муниципальные акты). Именно федеративная структура отражает разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, субъектами федерации, муниципальными образованиями. Главный критерий формирования комплексной структуры – наличие разнородных, но единых предметов правового регулирования, требующих целостного воздействия на них актов разной юридической силы, разных отраслей законодательства, разных уровней власти. В комплексной структуре законодательства выделяют, например, природоохранительное, транспортное законодательство, законодательство о молодежи, ветеранах, женщинах.

* Для цитирования: *Кокотов А. Н.* Законодательство о местном самоуправлении // Проблемы права. 2004. № 3. С. 72–75.

¹ Иногда законодательство сводят только к системе законов, обращая внимание на их особый статус в среде иных правовых актов.

² См.: *Поленина С. В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., Наука, 1979; *Она же.* Новое в системе законодательства РФ // Государство и право. 1994. № 12. С. 27; *Теория государства и права: учебник / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова.* М., 2000. С. 328.

Классификатор правовых актов (утвержден Указом Президента РФ от 15 марта 2000 года¹) отражает по преимуществу отраслевую и комплексную структуру законодательства. Его рубрики выделяются на основе особенностей отдельных сфер жизни (хозяйственная деятельность, образование, наука, здравоохранение, оборона), средств регулирования (информация, финансы, индивидуальные правовые акты), объектов правового регулирования (природные ресурсы), правовых режимов (гражданское, административное, уголовное право).

Наряду с иерархической, отраслевой, федеративной, комплексной структурами необходимо выделять еще статусную структуру. Она строится на обособлении нормативных правовых актов (их структурных фрагментов), нацеленных на закрепление статуса отдельных субъектов права. Статусное членение не предполагает разделение всего массива актов национального законодательства на отдельные группы без остатка, когда конкретный нормативный правовой акт входит только в какую-то одну группу. Оно дополняет иные способы структурирования, позволяющие решить эту задачу. Статусная структура акцентирует внимание на правовом положении разных субъектов права.

Данная структура соответствует статусной структуре права и вместе с нею позволяет целостно обрисовать правовое положение субъектов права, заметить его пробелы, обнаружить реальные и желаемые зависимости между работающими здесь группами норм, актов (фрагментов актов). Обозначенный подход ценен тем, что позволяет идти в выстраивании законодательства и права от субъектов права – главного звена правовой действительности. Кстати, в действующем Классификаторе правовых актов в качестве критерия выделения его внутренних рубрик изредка используются особенности статуса некоторых субъектов, например, органов власти (прокуратура, органы юстиции, адвокатура, нотариат).

Именно в рамках статусной структуры законодательства выделяется законодательство о местном самоуправлении (муниципальное законодательство).

¹ Российская газета. 2000. 21, 22, 23 марта.

Муниципальное законодательство не вписывается в федеративную структуру законодательства, поскольку включает множество видов актов, исходящих от разных правотворческих органов. Нормативные акты в сфере местного самоуправления вправе принимать и Российская Федерация, и субъекты Федерации, и муниципальные образования. Акты муниципального законодательства не вписываются в иерархическую структуру в качестве какого-то одного ее звена, поскольку разнородны по своей юридической силе. Муниципальное законодательство затруднительно рассматривать и как элемент отраслевой структуры законодательства. Оно призвано обеспечить самостоятельный публично-правовой статус местных сообществ жителей во всех сферах их жизнедеятельности. Следовательно, муниципальное законодательство должно вбирать в себя акты большинства традиционно выделяемых отраслей российского законодательства.

Одни из указанных актов прямо посвящены статусу территориальных образований. Это, например, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года¹, законы субъектов Федерации о местном самоуправлении, уставы муниципальных образований. Большинство же других актов определяют положение муниципальных образований одновременно с регулированием иных вопросов (гражданское, земельное, природоохранное, административное законодательство). Их включение в муниципальное законодательство является функциональным, а не абсолютным. Статусную структуру права реально представить как совокупность норм разных отраслей права, определяющих правовое положение конкретных субъектов, в частности, муниципальных образований и их внутренних субъектов (жителей, органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления и др.)². Такой подход

¹ Интересно, что законодатель принял данный закон не в качестве новой редакции закона с аналогичным названием от 28 августа 1995 г., а в качестве нового закона. Принятие нового закона с тем же названием, что и закон, который он заменяет, – необычное решение.

² О статусном структурировании конституционного права пишет, например, Н. А. Богданова. См.: *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права: Автореферат докторской диссертации. М., 2001. С. 23–26.

влечет и соответствующее статусное деление совокупности нормативных правовых актов. Отсюда муниципальное законодательство следовало бы оценить как определенный срез всего российского законодательства в плоскости закрепления правового положения муниципальных образований (всех вместе, их групп, отдельных муниципальных образований), а также внутренних субъектов муниципальных образований (органы местного самоуправления, население, муниципальные предприятия, учреждения, организации).

Муниципальное законодательство можно было бы рассматривать в качестве элемента комплексной структуры законодательства, если бы не высочайшая разнородность регулируемых им отношений и не значительное число федеральных и региональных законодательных актов, выступающих системообразующими для статуса муниципальных образований. Муниципальное законодательство собирает нормы большинства отраслей российского права.

Внутреннее структурирование муниципального законодательства. Его целесообразно проводить с опорой на критерии всех вышеназванных структур законодательства. Муниципальное законодательство основано на началах иерархии, отраслевой дифференциации, разделения правотворческих полномочий между разными органами. Так, отраслевая и комплексная структуры способны показать, в каких сферах и какими правовыми возможностями обладают те или иные субъекты муниципального правотворчества. Полномочия муниципальных образований, их органов местного самоуправления содержат многие рубрики Классификатора правовых актов, имеющие отраслевую или комплексную природу. Это рубрики о муниципальной собственности, приватизации муниципального имущества, включении муниципальных образований в гражданский оборот, муниципальном жилищном фонде, его приватизации, коммунальном хозяйстве, регулировании труда (службы) муниципальных служащих, местных бюджетах, налогах и сборах, городском транспорте. Целый ряд рубрик выделяют акты, закрепляющие компетенцию органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности (земельные отношения, использование и охрана недр, вод, атмосферного воздуха, животного мира и др.).

Муниципальные образования, органы местного самоуправления обладают полномочиями и в иных отражаемых в Классификаторе сферах. Это административно-территориальное деление, миграция, референдумы, выборы, общественные и религиозные объединения, образование, опека и попечительство, обращения граждан, а также и многие иные сферы.

Иерархическая и федеративная структуры в рамках муниципального законодательства помогают увидеть и при необходимости формально закрепить иерархию в среде тех актов, что определяют статус муниципальных образований, органов местного самоуправления, муниципальных организаций, местного населения, а также правотворческие возможности принимающих их органов.

В статусной структуре муниципального законодательства выделяются блоки: закрепляющие статус муниципальных образований (населения муниципальных образований); отдельных граждан в сфере местного самоуправления; органов и должностных лиц местного самоуправления; органов территориального общественного самоуправления; муниципальных предприятий, учреждений, организаций.

Систематизация законодательства о местном самоуправлении. Местное самоуправление, будучи одной из основ конституционного строя страны (ст. 12 Конституции РФ), требует развернутого правового регулирования, прежде всего законодательного. На сегодняшний день имеется довольно значительное число законодательных актов федерального и регионального уровней, определяющих разные стороны самоуправленческой активности жителей. Однако они пока не сложились в развитую, хорошо организованную систему. В Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации¹ отмечается, что имеет место несогласованность и несистематизированность законодательства о местном самоуправлении. Нормы, регулирующие отдельные вопросы осуществления местного самоуправления, содержатся

¹ Утверждены указом Президента РФ от 15 октября 1999 года № 1370 // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

в значительном количестве отраслевых законодательных и иных нормативных правовых актов. Отсюда и актуальность задачи по их систематизации.

Перспективы кодификации муниципального законодательства. Поскольку муниципальное законодательство объединяет в себе разнородные акты множества разных отраслей права, его систематизация путем кодификации затруднительна. Нереально принять, например, на уровне субъектов Федерации муниципальные кодексы, которые бы целостно регулировали все стороны самоуправленческой активности. Названная попытка возможна только путем существенной затратной перестройки сложившейся законодательной системы за счет выведения муниципальных норм из актов гражданского, семейного, административного и т. п. законодательства или посредством включения в муниципальные кодексы многочисленных и мало что дающих отсылок к последним. Кроме того, целый ряд отраслей, содержащих нормы муниципального права, входят в сферу исключительного ведения Российской Федерации, то же гражданское законодательство. Соответственно субъекты Федерации не вправе осуществлять кодификацию в сфере федеральных предметов ведения.

Принятие муниципального кодекса нереально и на федеральном уровне. Дело в том, что в силу пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ к ведению Российской Федерации отнесено лишь закрепление общих принципов организации местного самоуправления, да и то в режиме совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Кодекс же, как особый вид законодательных актов, отличается детальное и по многим позициям исчерпывающее правовое регулирование в отдельных сферах общественной жизни. В деле систематизации муниципального законодательства на первое место выходит не кодификация, а инкорпорация.

Совершенствование Классификатора правовых актов. Думается, что Классификатор правовых актов как наиболее общее отражение российского законодательства целесообразно дополнить рядом тематических приложений. Естественно, все приложения должны основываться на общеправовом Классификаторе

и согласовываться с ним как с корневой системой, в том числе на уровне цифровых обозначений.

Если общеправовой Классификатор служит для распределения по своим разделам, рубрикам, подразбикам правовых актов как самостоятельных элементов законодательной системы, то его приложения могли бы настраиваться на тематическое выделение наряду с такими актами и их структурных фрагментов, а может быть, даже и их отдельных норм. Если общеправовой Классификатор дает целостную, ясную структуру российского права и законодательства, обеспечивает оперативный поиск любых нормативных правовых актов по своим предметно-функциональным критериям, то его приложения должны нацеливаться на связанное представление актов (частей актов), закрепляющих правовой статус отдельных субъектов. Предлагаемые приложения к общеправовому Классификатору (не только в их электронной версии) могли бы обеспечивать контекстный поиск нормативных правовых актов (их фрагментов) по терминологии, элементам правового статуса соответствующих субъектов, т. п. показателям.

В качестве одного из приложений к общеправовому Классификатору следует выделить законодательство о местном самоуправлении (муниципальное законодательство). Каковой может быть структура данного приложения? Во-первых, она должна учитывать структуру общеправового Классификатора, в частности, необходимость отражения в нем вопросов местного самоуправления. Во-вторых, она должна отражать особенности статуса муниципальных образований и правового регулирования местного самоуправления в целом.

Представляется, что муниципальное законодательство логично поделить на общую и особенную части. Такое деление отражает объективно существующее разделение нормативных правовых актов на те, что исключительно посвящены регулированию вопросов местного самоуправления, и на те, что делают это попутно с регулированием иных отношений.

Выделение *общей части* может быть аналогично выделению раздела о конституционном строе в имеющемся Классификаторе правовых актов. Она и отражала бы конституционно-правовой уровень регулирования местного самоуправления. Именно к ней

относятся акты рубрики «Местное самоуправление» из действующего Классификатора. Не случайно эта рубрика содержится в разделе о конституционном строе. На наш взгляд, данная рубрика должна быть сохранена в общеправовом Классификаторе на ее нынешнем месте. В приложении о муниципальном законодательстве ее можно было бы повторить, сделав корневой основой указанного приложения.

Однако содержание упомянутой рубрики требует своего уточнения. Она вполне обоснованно отражает структуру Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но делает это лишь отчасти. Так, следовало бы в этой рубрике в качестве ее дополнительных подразделов выделить территориальные основы местного самоуправления, формы прямого волеизъявления граждан, основы наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, конституционно-правовую ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (отзыв, досрочное прекращение полномочий и т. п.).

Особенная часть вмещала бы акты о статусе муниципальных образований, их органов, иных субъектов местного самоуправления в отдельных сферах правового регулирования, выделяемых по традиционной схеме отраслей права и законодательства. В связи с этим заслуживает внимания структура особенной части муниципального законодательства, предложенная А. Н. Костюковым. Он включает в особенную часть рубрики о муниципальной собственности, приватизации муниципальных предприятий, взаимоотношениях органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями, организациями, местном бюджете, местных налогах и сборах, системе налогообложения, учете и отчетности, муниципальном кредите, жилищных субсидиях, земле и земельных отношениях, социальной защите населения здравоохранении, образовании, культуре, молодежной политике, физической культуре и спорте, жилищно-коммунальном хозяйстве, приватизации муниципального жилищного фонда, градостроительстве и благоустройстве, торговле, охране природы, охране общественного порядка, гражданской обороне, чрезвычайной

ситуации¹. Однако после введения в действие Классификатора правовых актов изложенный подход должен быть приведен в соответствие с рубриками Классификатора. Вообще в прилагаемом приложении целесообразно повторить общую структуру Классификатора в полном объеме. Пусть лучше отдельные разделы и рубрики приложения останутся до поры до времени незаполненными, чем после возможного расширения полномочий органов местного самоуправления окажется невозможным найти в приложении место для новых нормативных правовых актов о местном самоуправлении.

В общей и особенной части разбираемого нами приложения важно ввести внутреннюю для каждой рубрики иерархию актов по их юридической силе. Тут следовало бы обособить акты (фрагменты актов) Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований. Однако проблематика выстраивания актов муниципального законодательства по их юридической силе не сводится только к обеспечению подобной иерархии.

Разграничение компетенции РФ и субъектов РФ. Усилению системности муниципального законодательства способствовало бы и более четкое соотнесение законодательной компетенции Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере местного самоуправления. Одна из болезненных проблем здесь в условиях расширения сферы федерального регулирования – определение предметной рамки комплексных региональных законов о местном самоуправлении. По идее, последние должны детализировать положения федерального законодательства, например, в части определения вопросов местного значения, четко определять компетенцию органов местного самоуправления. Однако часто такая детализация толкуется, в том числе судами, как вторжение в федеральную компетенцию. Региональные законодатели вынуждены попросту переписывать Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» или делать множество отсылок к нему. Вообще на сегодня принятие комплексных региональных законов о местном

¹ Муниципальное право Омской области: Сборник нормативных правовых актов и документов / сост. и автор вступит. статьи А. Н. Костюков. Омск, 1998.

самоуправлении оказалось под вопросом. Федеральное законодательство о местном самоуправлении, все более расширяя область собственного регулирования, косвенно заставляет региональных законодателей переходить от принятия комплексных законов о местном самоуправлении к принятию законов по отдельным вопросам местного самоуправления. Это ведет к принижению значимости регионального законодательства о местном самоуправлении. Однако по смыслу Конституции РФ именно субъекты Федерации осуществляют комплексное развернутое регулирование местного самоуправления.

Особенно затруднено региональное нормотворчество по вопросам, входящим в сферу исключительной нормотворческой компетенции Российской Федерации. Это, например, права и свободы граждан, участие муниципальных образований в гражданском обороте. В обозначенной сфере, как и во многих других, важно, оставаясь в рамках принципиальных федеральных норм, отразить в законодательстве объективно существующие региональные особенности. Ведь муниципальное право – это во многом право регионов¹. Одно из направлений решения указанной проблемы видится в расширении сферы делегирования нормотворческих полномочий от Федерации субъектам Федерации.

¹ Готовя данную статью к включению в настоящий Сборник, автор не мог не дополнить приводимое тут суждение указанием на то, что муниципальное право – это еще и право местных сообществ. Важно первостепенное развитие именно этой части муниципального права, для чего федеральное и региональное право должно давать субъектам местного правотворчества необходимый простор.

КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРИРОДА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя Российской Федерации*

Одной из основ конституционного строя в силу статей 3, 8, 9, 12, 15 Конституции Российской Федерации, части 2 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является *местное самоуправление*. Оно выступает, во-первых, как конституционный принцип, признающий и гарантирующий самостоятельность мест; во-вторых, как коллективное право населения; в-третьих, как правотворческая и правореализационная деятельность по осуществлению принципа местного самоуправления и соответствующего права населения; в-четвертых, как политико-территориальный институт; в-пятых, как политико-правовое состояние местной жизни, складывающееся под воздействием конституционного механизма и факторов, его искажающих.

В чем смысл конституционной формулы о признании и гарантировании местного самоуправления? Признаваемая деятельность – это деятельность, осуществляемая людьми как их естественное социальное притязание в одностороннем порядке, независимо от ее правового допущения. Государство с помощью правовых средств лишь упорядочивает, оформляет самоуправленческую активность местного населения. Конституция как бы говорит, что законодатель по своему усмотрению не вправе вводить

* Для цитирования: Кокотов А. Н. Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя Российской Федерации // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: сборник статей / под ред. В. В. Невинского, Барнаул, изд-во Алтайского ун-та. 2003. С. 66–74.

или упразднить местное самоуправление. Его волевым усмотрением охватываются лишь внешние содержательно-формальные проявления данного института. Задача законодателя, таким образом, ограничивается конкретизацией разбираемого института. Отсюда местное самоуправление осуществляется населением по его собственному праву, а не по праву государства.

Здесь уместна аналогия с уровнем самостоятельности региональных коллективов в рамках федеративных государств. Публичная самостоятельность региональных коллективов, внешне отражаемая в статусе субъектов федерации, имеет обязательным источником их собственную волю. Да, статус субъектов федерации закрепляется прежде всего в федеральном законодательстве, однако федерация не вправе упразднить субъекты федерации, изменять их конституционный статус без согласия последних. Федерация – та форма государственного устройства, которая не может меняться государственным центром в одностороннем порядке, например, на унитарную структуру. Федерация – тот уровень децентрализации, который перестает полностью охватываться усмотрением государства, неся в себе известный заряд необратимости. Это, кстати, принципиально отличает федерацию от унитарного государства с наличием законодательных автономий. Широкая самостоятельность законодательных автономий, сравнимая с самостоятельностью субъектов федерации, происходит всецело из воли государственного центра. Унитарное государство вправе в одностороннем порядке преобразовывать свои автономии в обычные административные единицы. Напротив, государственный суверенитет федеративного государства ограничен в части одностороннего пересмотра федеративного устройства и статуса субъектов федерации. Признание местного самоуправления в качестве основы конституционного строя означает, что Конституция Российской Федерации исключает наряду с односторонним пересмотром государством собственной федеративной структуры и односторонний пересмотр им конституционно установленной самостоятельности местных территориальных коллективов.

Гарантируемая деятельность – это деятельность, подкрепляемая, защищаемая государством с помощью ряда мер, прежде

всего, тех, что предусмотрены конституционно. Имеется в виду законодательное, материальное, организационное, методическое и тому подобное содействие населению, органам местного самоуправления со стороны государства. Местному самоуправлению как праву местного населения корреспондирует обязанность государства в лице федеративного центра, субъектов федерации, их органов обеспечивать условия для его деятельного осуществления.

В. А. Кряжков правильно указывает, что характеристика местного самоуправления как одной из основ конституционного строя является логически связанной с намерениями России быть демократическим и правовым государством (часть 1 статьи 1 Конституции РФ)¹. Она свидетельствует о понимании ценности местного самоуправления, обеспечивающего осуществление народом своей власти (часть 2 статьи 3 Конституции РФ), реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства (части 1, 2 статьи 32 Конституции РФ) и ряда других основных прав (статьи 24, 33, 40, 41, 43 Конституции РФ), позволяющего территориальному сообществу граждан иметь, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (часть 2 статьи 8, часть 2 статьи 9 Конституции РФ), создающего предпосылки к единению общества, человека и государства, укреплению Федерации как целого, служащего формой решения национальных вопросов².

Приведенная точка зрения нацеливает на рассмотрение местного самоуправления в системной связи с иными основами конституционного строя страны.

Очевидно, что в структуре основ конституционного строя выделяются собственные исходные ценности. По отношению к ним иные принципиальные положения главы 1 Конституции

¹ Согласно Европейской хартии местного самоуправления органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя, а право граждан участвовать в управлении публичными делами относится к демократическим принципам. Это суждение, перекликаясь с содержанием Конституции России, остается авторитетным для нас и после утраты Хартией силы в нашей стране с 16 марта 2022 года (доп. прим. автора).

² См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Ю. В. Кудрявцева. М., Фонд «Правовая культура», 1996. С. 63–64.

Российской Федерации имеют инструментальный характер: раскрывают содержание исходных положений применительно к отдельным сферам жизнедеятельности общества; обеспечивают их действие в роли сторонних гарантий. Думается, что в качестве таких исходных конституционных ценностей следует назвать две идеи, которые В. В. Невинский называет и рассматривает в качестве главных ориентиров развития российского общества. Это возвышение достоинства человека (личности) и упрочение державности (государственности)¹. В близком ключе размышляет Н. С. Бондарь, обращая внимание на то, что местное самоуправление способно создать органическое сочетание власти и свободы, внешнего (вертикального) управления и внутренней самоорганизации населения².

В конституционной терминологии названные идеи фиксируются в первую очередь положениями о признании человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности (статья 2) и о суверенитете государства, носителем и единственным источником которого выступает многонациональный народ (статьи 3, 4).

Местное самоуправление как коллективное право низовых территориальных коллективов, вырастающее из индивидуальных, групповых прав и, наоборот, порождающее их, прежде всего является средством уточнения, конкретизации правового положения человека и гражданина, инструментом обеспечения достоинства личности³.

¹ Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. Екатеринбург, УрГЮА, 2001. С. 113 (автор главы – В. В. Невинский).

² См.: *Бондарь Н. С.* Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 1998. С. 43.

³ Между коллективным правом на местное самоуправление и личными правами находится ряд иных коллективных прав. В их числе: право на самоорганизацию и признание местных сообществ в качестве муниципальных образований; право на самостоятельное осуществление власти через местные органы; право на самобытность власти на своей территории, самостоятельное определение структуры местных органов; право на выборы и референдумы; право правотворческой инициативы; право муниципальной собственности; право на бюджетно-финансовую самостоятельность; право на самоохрану порядка; право на судебную защиту местного самоуправления. См.: *Бондарь Н. С.* Указ. соч. С. 201–202 (доп. прим. автора).

Местное самоуправление как публично-правовой институт наряду с государством выступает механизмом осуществления народного суверенитета, инструментом обеспечения державности. В силу частей 2 и 3 статьи 3 Конституции народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Последняя норма предполагает референдумы и выборы не только государственного, но и муниципального уровня.

Местное самоуправление раскрывает и обеспечивает исходные конституционные ценности в тесном взаимодействии с такими конституционными положениями, как верховенство на всей территории Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральных законов, самоопределение народов, единство и равенство гражданства, единство экономического пространства, равенство форм собственности, социальная направленность государства, идеологическое и политическое многообразие и тому подобное. В частности, в рамках местного самоуправления как политико-правового пространства должна обеспечиваться действенность всех перечисленных положений.

Статья 1 Конституции в качестве базовых принципов российского государства называет его правовую направленность, республиканскую форму правления и демократический режим. Перечисленные положения являются организующими устоями и для местного самоуправления, поскольку оно служит каналом осуществления народовластия. Однако такой основополагающий для государства принцип, как осуществление государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции РФ) прямо на местное самоуправление не распространяется. На этом уровне нет законодательных и судебных органов, а существование исполнительных органов не обязательно. Указанный подход вытекает и из Европейской хартии местного самоуправления (статья 3 и др.). Означает ли сказанное запрет на внедрение принципа разделения представительных (нормотворческих) и исполнительных органов в муниципальных образованиях? Нет, не означает. Исходя

из Конституции РФ, Европейской Хартии местного самоуправления, население вправе в уставах муниципальных образований устанавливать или не устанавливать указанное разделение¹.

Разделение власти имеет не только горизонтальный аспект (разделение власти между органами одного уровня), но и аспект вертикального разделения власти. В российской Конституции он заложен в статьях 5, 11, 12. В рамках вертикальной децентрализации власти наряду с государственным центром (Российской Федерацией) и регионами (субъектами Федерации) обособляются также местные сообщества жителей (муниципальные образования). Названные составляющие определяют дробление аппарата публичной власти на три группы: федеральные органы; государственные органы субъектов Федерации; органы местного самоуправления. Вертикальная децентрализация власти с обособлением самостоятельного местного самоуправления подтверждает превращение последнего в основополагающий элемент конституционного строя страны. В анализируемом смысле местное самоуправление на территории субъектов Федерации – децентрализация в децентрализации, способ предотвращения сепаратистских устремлений в субъектах Федерации. В известном смысле местное самоуправление для субъектов Федерации – то же самое, что федерализм для государства в целом.

Конституция Российской Федерации не просто обособляет местное самоуправление, но и отделяет его от государственно-властного механизма. Статья 12 указывает, что органы местного самоуправления (а это ведущее и постоянно функционирующее звено муниципальных образований) не входят в систему органов государственной власти. Означает ли это, что местное самоуправление есть вид общественного, гражданского самоуправления, один из элементов гражданского общества в его относительном противопоставлении государственно-публичному аппарату власти? Можно ли рассматривать местное самоуправление как своеобразную негосударственную общественную организацию

¹ В настоящее время разделение (по общему правилу) представительной и исполнительной власти на местах и их взаимодействие на основе «сдержек» и «противовесов» задано федеральным законом (доп. прим. автора).

жителей? Для положительного ответа на эти вопросы нет сколько-нибудь весомых оснований.

Во-первых, если общественные объединения возникают и исчезают по воле граждан, могут создаваться или не создаваться, то органы местного самоуправления, муниципальные образования в целом создаются в обязательном порядке – они не факультативны.

Во-вторых, если общественные объединения самостоятельно определяют направления своей деятельности, то в отношении муниципальных образований и их органов направления работы задает государство в императивном порядке.

В-третьих, если объединение в общественные союзы происходит на основе общности субъективных интересов людей (объединяюсь с теми, кто мне близок), то объединение в муниципальные образования обуславливается объективным фактом совместного проживания людей в одном месте. Кроме того, человек способен менять союзы общения, не меняя объективных условий своего существования – смена ячейки местного самоуправления всегда связана с перемещением в пространстве, то есть с изменением объективных условий своего существования.

В-четвертых, деятельность общественных объединений может не ограничиваться местным уровнем, напротив, деятельность муниципальных образований всегда административно замыкается рамками низовых территориальных сообществ жителей.

В-пятых, если решения руководящих органов общественных объединений обязательны для членов этих объединений в той мере, в какой они признают данные решения, то нормативные, индивидуальные веления органов местного самоуправления, принятые в пределах компетенции последних, обязательны для всех, кому они адресованы.

Итак, муниципальные образования, органы местного самоуправления не могут быть включены в совокупность добровольных, общественных объединений¹. Муниципальные образования и их органы – элемент публично-властного механизма общества.

¹ Подробней об этом смотри: *Коркунов Н. М.* Государственное право. Т. II. Часть особ. СПб, 1909. Отд. 3. С. 488–621.

В то же время в муниципальных образованиях могут и должны тесно переплетаться властные и общественные начала.

К сожалению, в настоящее время местное самоуправление выступает в первую очередь как власть муниципальных чиновников, а не как власть местного населения. Необходима децентрализация самой муниципальной власти в том виде, в каком она сегодня сложилась. Одно из направлений этой работы – принятие федерального и регионального законодательства о территориальном общественном самоуправлении. Кроме того, в рамках муниципальных образований районного уровня (городов с правами районов) целесообразно создание и укрепление территориальных органов местного самоуправления отдельных поселений (районов в городах)¹. Федеральное законодательство содержит понятие внутригородского муниципального образования, не раскрывая его содержания. Во-первых, учреждение подобных внутренних муниципальных образований следует распространить и на районы (уезды). Во-вторых, в законодательстве требуется установить четкие признаки внутренних муниципальных образований и механизмы разграничения объектов собственности, полномочий между ними и муниципальными образованиями, на территории которых они находятся. Очевидно, что первый шаг в указанном направлении должна сделать Российская Федерация. Кроме того, необходимо принятие на федеральном и региональном уровнях обособленного законодательства о статусе органов местного

¹ На момент опубликования данной статьи действовало законодательство, не требовавшее от субъектов РФ обязательно создавать муниципальные образования первого уровня (городские и сельские поселения). В тех субъектах, где они не были созданы, население оказалось оторванным от районного самоуправления. Отсюда и предложение, которое здесь сформулировано автором (создание муниципальным районом своих территориальных органов в отдельных населенных пунктах). Позднее Федеральный закон от 6 октября 2003 года предусмотрел обязательное создание городских и сельских поселений в муниципальных районах. То есть законодатель пошел дальше того, что предлагал автор. Однако Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ сделал разворот, пойдя в качестве общего правила на упразднение городских и сельских поселений. Такое решение вновь делает насущным предложение автора, хотя новый закон уже предусматривает создание территориальных органов городских и муниципальных округов там, где раньше действовали полноценные городские и сельские поселения как муниципальные образования (доп. прим. автора).

самоуправления. Главная задача данного раздела законодательства о местном самоуправлении – детализация вопросов местного значения как полномочий муниципальных образований в компетенции органов местного самоуправления. Представляется, что федеральное и региональное законодательство при этом должно учитывать право местного населения самостоятельно избирать разные схемы организации муниципальной власти.

Приходится признать, что в осуществлении названных мер придется восстанавливать многое из того, что мы уже имели в советское время. К примеру, если раньше решение земельных вопросов, оформление купли-продажи жилых домов, иные важные для людей вопросы находились в ведении местных органов тех поселений, где они проживали, то теперь им приходится обращаться к чиновникам районных (общегородских) администраций, не знающих и не могущих знать реального положения дел на местах. Одно дело секретарь исполкома, живший на соседней улице и знавший, где действительно документально и по сложившемуся обычаю проходила межа между соседними участками и другое дело районный чиновник, требующий от людей массу справок и иных документов для решения простого вопроса об уточнении прохождения этой самой межи. Оказывается, укрепляя местное самоуправление, мы в 90-е гг. во многом отдалили его от человека.

Отказ от рассмотрения местного самоуправления как вида общественной самодеятельности делает насущным вопрос о соотношении муниципальных образований и государства, органов местного самоуправления и государственных органов. По мысли А. А. Торшенко «... речь не идет об абсолютном разделении государственного управления и местного самоуправления, а тем более – о противопоставлении их друг другу. Необходимо иметь в виду, что и то, и другое – составные части единого конституционного (но не государственного) механизма»¹.

Заложенная в российской Конституции вертикальная децентрализация власти с выделением местного самоуправления в качестве негосударственного элемента публичной власти

¹ См.: Торшенко А. А. Муниципальное право Российской Федерации. Курс лекций. Екатеринбург, УКЦ, 1994. Выпуск 1. С. 5.

подразумевает *разведение категорий «публичная власть» и «государственная власть»*, которые ранее традиционно отождествлялись. Механизм публичной власти совмещает в себе верховную власть государства и местную власть, осуществляемую органами местного самоуправления или непосредственно населением. Кроме прочего, это означает то, что местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя находится на том же расстоянии от Конституции Российской Федерации, что и государство, имеет источником своего существования не государственную, а конституционную волю.

Надо обратить внимание и на исторический контекст современного конституционного упрочения местного самоуправления в стране. Выдающийся русский историк В. О. Ключевский в качестве главного и определяющего факта русской истории называл факт колонизации, то есть постоянное движение русского государства вширь, освоение им все новых и новых районов, вовлечение в русский мир новых народов, культур. Новейшая русская история свидетельствует об уходе данного факта в прошлое.

Распад Российской империи, видимо, подвел черту под эпохой поиска русскими своего места в просторах Евразии. Распад СССР возвестил о начале нового этапа нашей истории – этапа решающего сближения народа с его наличным политико-географическим пространством. Колонизационная устремленность за национальные пределы более не отвечает потребностям русской жизни. Русская история повернулась внутрь российского социума, правда, эта необходимость не вполне еще обществом осознана. Движение народа не вширь, а вглубь, по пути интенсивного освоения занятого пространства готово стать новым определяющим нашу историю фактом.

А на этом новом этапе развития общества и государства на первое место выходят задачи **обустройства**. Обустройство же, конечно, необходимо начинать с мест. Оно будет эффективным, если пойдет по преимуществу не сверху, а именно снизу, с дома, улицы, поселения. Отмеченное и выводит на особое место в общегосударственном строительстве местное самоуправление, оправдывает и обосновывает положение местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя страны.

Местное самоуправление как гражданское полномочие*

Местное самоуправление в силу конституционных установлений (статьи 3, 130, 131 Конституции РФ) выступает не только как конституционный принцип и территориально-правовой институт, но и как коллективное право населения муниципальных образований. В данном качестве оно вырастает из индивидуальных, групповых прав жителей и само их порождает, расширяя за их счет собственное содержание. Местное самоуправление как коллективное право населения означает закрепленное в писаном праве, но естественное по своему происхождению и природе притязание жителей на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения.

Конституция РФ называет местное самоуправление одним из каналов народовластия. Поэтому, по сути, местное самоуправление – это право населения на осуществление публичной власти. Вот тут и выявляется значимое противоречие между обязательностью, стабильностью отношений публичного властвования, с одной стороны, и статусом местного самоуправления как права граждан, которое предполагает по природе возможность граждан не реализовать его, отказаться от него. Что же это за стабильное и непрерывное властвование, субъект которого в любой момент может от него отказаться? А если отказаться от осуществления местного самоуправления нельзя, то какое же это право!

Снять названное противоречие, например, в рамках особого толкования конституционного текста, можно двумя путями. Первый предполагает необходимость существования в законодательстве механизма перехода на местах от местного самоуправления к местному государственному управлению в случае отказа граждан от права на самостоятельное решение вопросов местного значения. Очевидно, что этот механизм должен препятствовать

* Для цитирования: *Кокотов А. Н.* Местное самоуправление как гражданское полномочие // *Права и свободы человека в современном мире: сборник материалов региональной научно-практической конференции (5 декабря 2002 года)* / ред. В. В. Пономарева. Красноярск, СибЮИ МВД России, 2002. С. 135–138.

поспешному, непродуманному, подверженному сиюминутным настроениям метанию граждан, местных элит от местного самоуправления к местному государственному управлению и наоборот. В то же время в данной схеме важно предусмотреть запрет для органов государственной власти в одностороннем порядке менять способ управления на местах.

В настоящее время федеральное законодательство не содержит названного механизма. Как результат, переход в некоторых субъектах Федерации к схемам местного государственного управления, с одной стороны, сопровождается грубым нарушением прав местного населения, а, с другой – наталкивается на серьезные пробелы федерального законодательства. Скажем, создание местных государственных органов на уровне первичных административно-территориальных единиц субъектов Федерации, превращение последних в бюджетные территории затруднено отсутствием необходимых положений в бюджетном, налоговом законодательстве. Бюджетное законодательство, например, вообще не знает бюджетных территорий, промежуточных для субъектов Федерации и муниципальных образований. Не случайно после введения государственным центром политики приведения законодательства субъектов Федерации в соответствие с законодательством Федерации практика создания местных государственных органов стала затухать. Итак, обеспечение права граждан на отказ от местного самоуправления предполагает серьезное реформирование федерального законодательства.

Второй путь заключается в рассмотрении местного самоуправления не только как права, но и как обязанности граждан. Однако, можно ли местное самоуправление рассматривать как обязанность граждан, допускает ли это конституционный текст?

В соответствии с традиционным для теории права подходом это невозможно, поскольку объявление обязанностью того, на что ты имеешь право, отменяет названное право, перечеркивает его. Право на какие-либо действия предполагает и возможность отказаться от их совершения. Право граждан на местное самоуправление предусматривает их возможность отказаться от его осуществления. Однако иная правовая позиция сформулирована Конституционным Судом РФ в его постановлении от 30 ноября

2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области¹. Вот выдержка из данного постановления.

...из статей 3 (часть 2) и 12 Конституции Российской Федерации следует, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. По смыслу статей 32 (часть 2), 130, 131 и 132 Конституции Российской Федерации граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления.

Это означает, в частности, что *граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.*

Любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность же полностью упразднения местного самоуправления на определенной территории, предусмотренная пунктами 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области, противоречит предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции Российской Федерации (статья 3, части 1 и 2; статьи 12 и часть 1 статьи 131).

Кроме того, установив, что в случае, если население отказалось от реализации на своей территории права на организацию местного самоуправления, на данной территории осуществляется государственная власть Курской области, законодатель Курской области исходил из возможности создания сельских и поселковых

¹ Российская газета. 2000. 19 декабря.

органов государственной власти. Между тем в постановлениях от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что территориальные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут создаваться в административно-территориальных единицах, непосредственно входящих согласно Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации в его состав. Из этой правовой позиции следует, что в территориальных единицах, непосредственно не входящих в состав Курской области (город, слобода, село, поселок), органы государственной власти – в силу требований Конституции Российской Федерации – создаваться не могут; на указанных территориях должно осуществляться местное самоуправление.

Таким образом, пункты 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 12, 32 (часть 2), 130, 131 и 133. Этим, однако, не ставится под сомнение право населения в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и не противоречащими им законами Курской области в установленном порядке самостоятельно определять территориальные основы местного самоуправления при условии соблюдения вытекающих из Конституции Российской Федерации требований об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

Изложенная позиция Конституционного Суда РФ, явно не бесспорная, может быть сведена к следующему. Во-первых, отказаться от местного самоуправления или изначально избрать другой способ самоорганизации может только население первичных административно-территориальных единиц субъектов Федерации, то есть тех, на которые субъекты Федерации разделены непосредственно (районы, города с правами районов и т. п.). Население же иных территорий (сельсоветы, волости, т. п.) или поселений обязано осуществлять местное самоуправление!!!

Сформулировав данный подход, Конституционный Суд неизбежно встал перед вопросом о природе права населения на местное самоуправление. Что же это за право на власть, если население сельсоветов, волостей, большинства поселений обязано эту власть осуществлять?!!

Конституционный Суд вышел из затруднительного положения, указав, во-вторых, что население обладает не правом на местную власть, а правом на участие в осуществлении публичной власти в муниципальных образованиях. Думается, что такой подход не адекватен содержанию ст. 3 Конституции РФ. Конституционный Суд мог бы избрать и более сильное и точное продолжение, заявив, что право на местное самоуправление является не просто правом, а, по сути, полномочием граждан¹. Полномочие в отличие от права – это сплав прав и обязанностей. Обычно о полномочиях говорят применительно к органам власти. Полномочия органов слагаются в их компетенцию. Конституционный Суд подводит нас к мысли о том, что полномочиями, компетенцией могут обладать не только органы власти, но и граждане. Продолжая логику Конституционного Суда, надо сказать, что тогда и народовластие как право многонационального народа Российской Федерации на власть является полномочием, от которого народ не вправе отказаться. Значит, народ не выше Конституции!!! Особость местного самоуправления, народовластия в целом как гражданских полномочий в том, что они возлагаются на граждан самим многонациональным народом, а не государственными органами. Народ не выше Конституции, им самим принятой.

¹ Заявленный подход получил поддержку в Федеральном законе от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ. В нем местное самоуправление определено как форма самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией России данным законом, другими федеральными законами, законами субъектов РФ. Хотя здесь идет речь не о выражении правомочия граждан одновременно в качестве права и в качестве полномочия, а об осуществлении права на местное самоуправление путем наделения населения и местных органов полномочиями. В любом случае это интересная конструкция, конвертирующая право населения в набор его же полномочий (доп. прим. автора).

Система местного самоуправления*

Систему местного самоуправления допустимо определить как совокупность местных сообществ жителей, муниципальных образований, их внутренних субъектов и институтов, взаимодействующих между собой и с внешней средой в процессе отправления самоуправленческих функций. Каково соотношение между собой отдельных субъектов самоуправления?

Наиболее общую субъектную его основу составляют низовые территориальные сообщества жителей, соединяющие в себе в сущностном (потребности, интересы), содержательном (функционально-целевая активность), формальном выражении (правовые, иные нормы, структуры управления) деятельность индивидов, групп, коллективов, предприятий, учреждений, организаций, социально-экономическую инфраструктуру. Внешне формальным выражением территориальных сообществ жителей выступают муниципальные образования как политико-территориальные единицы. Получается, что муниципальное образование – одна из «телесных» оболочек территориального сообщества жителей.

Население и местное сообщество. Федеральный законодатель для обозначения базового, первичного субъекта самоуправления использует категорию «население». Думается, что здесь уместно использовать и категорию «местное сообщество»¹.

Если в связке «население – муниципальное образование» смысловой упор делается на внешнем формальном соединении

* Для цитирования: *Кокотов А. Н.* Система местного самоуправления // *Кокотов А. Н., Саломаткин А. С.* Муниципальное право России: учебник. М., Юристь, 2005. С. 104–105.

¹ В законе Свердловской области «О местном самоуправлении в Свердловской области» от 13 апреля 1995 года на первое место была выдвинута категория «местное сообщество». Согласно статье 3 этого закона, граждане, постоянно проживающие в городском или сельском поселении или на иных территориях, объединенные общими интересами в решении вопросов местного значения, образуют «местное сообщество». А местное самоуправление (ч. 1 его ст. 1) понималось как самостоятельное и под свою ответственность решение местным сообществом вопросов местного значения. Позднее в этом законе «местное сообщество» было заменено на «население». К настоящему времени этот закон утратил силу (доп. прим. автора).

людей, то категория «местное сообщество» имеет в виду неформальные связи между людьми, не просто близость, похожесть, одинаковость их индивидуальных интересов, а сродство, общность последних. Местное сообщество – это объединение людей по месту жительства с многочисленными формальными, безличными и неформальными, лично окрашенными связями между ними. Надо ли в сфере правового регулирования, где важно в первую очередь безличное содержание отношений не людей, а субъектов права, использовать подобные категории? Наверное, надо, если обращать внимание на ценностно-эмоциональную сторону правового регулирования, использовать ее, адресуясь не только к сознанию, но и к чувствам людей¹.

Было бы оптимальным юридическое описание первичного субъекта местного самоуправления основывать и на категории «местное сообщество», и на категории «муниципальное образование». Первое концентрировало бы в себе в целях дальнейшей правовой детализации ценностно-смысловое содержание местного самоуправления (его базовые ценности и цену, место и значение в общественном механизме и т. д.). Второе было бы ориентировано на обеспечение текущего управленческого взаимодействия, на регулирование внешних сторон местного самоуправления (задание четких пространственных рамок компетенции муниципальных органов и других субъектов местного самоуправления; выделение местных сообществ как первичных

¹ О позиции автора по этому вопросу также см.: *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право России: учебник. Екатеринбург, 1997. С. 18–20. Для получения более широкого представления о воззрениях на данную категорию см.: *Бялкина Т. М.* Законодательство области о местном самоуправлении: концепция, практика и проблемы развития: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995. С. 15; *Баженова О. И.* О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7; *Ее же.* Местное сообщество как субъект местного самоуправления: между социальным и конституционно-правовым // Местное право. 2024. № 4; *Бондарь Н. С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 91 и др.; *Кожевников О. А., Карасев А. Т.* Местное сообщество: множество вариаций без наличия нормативного обоснования // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2025. Т. 25. № 2 (доп. прим. автора).

субъектов самоуправления из среды; разделение прав местных сообществ и органов местного самоуправления как правопреставителей своих сообществ, т. д.).

Способы осуществления воли местных сообществ, населения. Воля местных сообществ, населения в рамках муниципальных образований формируется посредством нескольких способов. Во-первых, через органы и должностных лиц местного самоуправления. Во-вторых, через жителей, обладающих статусом избирателей, участников местных референдумов, сходов, собраний, конференций. Жители осуществляют функции местного самоуправления в муниципальных образованиях по месту своего постоянного или преимущественного проживания.

* * *

Дополним воспроизводимый материал. Дело в том, что некоторые субъекты РФ ранее этот круг субъектов самоуправления расширяли. Так, пункт 1 статьи 3 Закона Омской области от 14 декабря 1995 года «О местном самоуправлении в Омской области» гласил, что граждане – владельцы недвижимости, в том числе земельных участков, расположенных на территории районов, городов, поселков и сельских населенных пунктов области, имеют право на участие в местном самоуправлении данной территории, формировании и деятельности местных органов независимо от места постоянного проживания, если иное не установлено законом.

Другие субъекты РФ в своих законах о местном самоуправлении закрепляли право на местное самоуправление на территории конкретных муниципальных образований только за гражданами, постоянно или преимущественно проживавшими на их территории. С таким подходом связан один знаковый судебный спор, дошедший до Конституционного Суда РФ. Последним по жалобе участника этого спора, гражданина А. М. Кушнарёва, принято Определение от 27 мая 2004 года № 180-О.

Как следует из представленных Конституционному Суду материалов, решением Красногорского городского суда Московской области от 29 мая 2003 года гражданину А. М. Кушнарёву было отказано в удовлетворении жалобы на отказ главы Красногорского

района в бесплатном предоставлении ему земельного участка для индивидуального жилищного строительства в поселке Нахабино. В связи с этим заявитель, просил Конституционный Суд признать неконституционным положение пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которое, по его мнению, предусматривая решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, тем самым препятствует реализации на его территории лицами, не относящимися к населению данного муниципального образования, их конституционных прав, в частности права на жилище, что противоречит статьям 19 (часть 2), 27 (часть 1), 36 (часть 1) и 40 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Отказав в принятии данной жалобы, Конституционный Суд указал, что по смыслу конституционного регулирования прав населения на осуществление местного самоуправления (ст. 12, 130–133 Конституции РФ) круг лиц, участвующих в местном самоуправлении, должен определяться с учетом природы местного самоуправления как особого вида публичной власти. Смысл данного вида публичной власти заключается в защите прав и интересов жителей конкретной территории. Это означает, что местное самоуправление должно обеспечивать права и законные интересы именно тех граждан, чье постоянное или преимущественное проживание на территории соответствующего муниципального образования дает 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.

Данная позиция Конституционного Суда была воспринята федеральным законодателем и законодателями субъектов РФ. В итоге субъекты РФ, включавшие в состав субъектов местного самоуправления на территории конкретных муниципальных образований не только граждан, постоянно или преимущественно проживавших на их территории, но и иных лиц, скорректировали свой подход,

устранив из законодательства не соответствующие Конституции положения. Сделал это и законодатель Омской области.

Вопрос о составе постоянного населения муниципальных образований имеет и иные грани. Так Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 5 ст. 17) в целях собственного регулирования не относит к постоянному населению муниципальных образований военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории этого муниципального образования. Названные лица не включаются в списки избирателей, участников референдума и не учитываются при определении числа избирателей, участников референдума при выборах в органы местного самоуправления, на местном референдуме.

Смысл приведенного регулирования понятен. Численность военнослужащих по призыву, проживающих в военных городках на территории муниципального образования, может составлять значительную часть проживающих на его территории лиц, притом, что такие военнослужащие в силу своего положения не интегрированы по-настоящему в местную жизнь. Поэтому их участие в выборах и референдумах может вести к серьезному искажению волеизъявления местного населения. При этом они вправе участвовать в региональных и федеральных выборах и референдумах.

Вместе с тем, граждане, входящие в непостоянную часть населения муниципального образования (не интегрированные в него), но имеющие здесь в собственности объекты недвижимости, осуществляющие здесь предпринимательскую деятельность с привлечением местных жителей, военнослужащие по призыву могли бы иметь право на участие на указанной территории в таких формах самоуправления, как опросы, публичные слушания (общественные обсуждения), собрания (конференции), а также – в выдвижении и осуществлении инициативных проектов. Конечно, с учетом особенностей их включения в местную жизнь.

* * *

В-третьих, с помощью органов территориального общественного самоуправления (домовые, уличные, квартальные комитеты, советы микрорайонов, народные дружины, т. п.). Каналом выявления, выражения воли местных сообществ, населения служат общественные, религиозные, иные виды местных негосударственных некоммерческих объединений. Еще один такой канал – муниципальные предприятия, учреждения, организации, коммерческие негосударственные и немуниципальные объединения. Способами самоуправления являются также обращения, заявления, жалобы, народные правотворческие инициативы, забастовки, митинги, демонстрации, шествия, пикеты, опросы населения, общественные работы, многие другие институты группового соединения и индивидуального волеизъявления.

Современная модель местного самоуправления в Российской Федерации*

1. Самостоятельное, дееспособное местное самоуправление – это инструмент, без которого мы не способны быть успешными, хотя бы просто устойчивыми в конкурентной борьбе мировых цивилизаций. Наша успешность, устойчивость в такой борьбе во многом зависит от умения страны вписаться в осевую для нее линию развития. Представляется, что осевой линией для современной России является интенсивное обустройство занимаемого нами в Евразии политико-правового пространства.

Обустройство страны есть та великая цель, которая способна стать мощнейшим стимулом развития российской цивилизации, одним из канонов ее общегражданской религии, культурно-идеологической основой всех ее составляющих, включая экономику и право. Применительно к экономике обустройство образует фундаментальный мотив, в концентрированном виде выражающий естественное стремление людей к удобным условиям жизни, труда, общения с окружающим миром, а также тягу к созданию таких условий своими собственными усилиями. Его основа – существенный разрыв между стандартами жизни, на которые россияне ориентируются, которые считают приемлемыми для себя, и реальными условиями жизнедеятельности, явно до названных стандартов не дотягивающими. Данный мотив не нужно будить – ему надо дать простор.

Обустройство страны – это в том числе преобразование наших населенных пунктов в удобные для жизнедеятельности поселения с развитой инфраструктурой. Пока подобная перестройка заметна только в крупнейших городах. При этом мы серьезно (если не «вчистую») проигрываем Западу (а мы на него ориентируемся) на уровне сельских населенных пунктов, малых и средних городов (конечно, за исключением небольших закрытых поселков для состоятельных граждан). Данное пространство является нашей

* Для цитирования: *Кокотов А. Н.* Современная модель местного самоуправления в Российской Федерации // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: коллективная монография / под ред. А. Н. Костюкова. Омск, изд-во Омского гос. ун-та. 2015. С. 46–55.

проблемной зоной и, вместе с тем, точкой экономического роста, если мы хотим цивилизационного прорыва.

Надо полагать, что обустройство страны даст эффект, если будет вестись не только и не столько сверху, сколько снизу – с человека, семьи, местных сообществ жителей. Сказанное как раз и свидетельствует об особой роли в цивилизационном развитии страны местного самоуправления как власти, наиболее приближенной к жителям.

2. Конституция РФ 1993 года позволяет местному самоуправлению включаться в решение столь масштабных задач, учреждая его в качестве самостоятельного уровня публичной власти в стране. Причем, базовые принципы федерализма и местного самоуправления весьма схожи. Как субъекты РФ охватывают территорию Российской Федерации, так и муниципальные образования охватывают территорию субъектов РФ. Как субъекты РФ, так и муниципальные образования самостоятельно осуществляют собственное учредительное регулирование. Не случайно в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ уставы муниципальных образований наряду с правовыми актами местных референдумов (сходов граждан) названы актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, обладающими прямым действием и распространяющимися на всю территорию соответствующих муниципальных образований (часть 2 статьи 43). Как в субъектах РФ, так и в муниципальных образованиях имеются собственные бюджеты и обособленное имущество. Федеральный центр не может в одностороннем порядке отменять акты субъектов РФ без обращения к судебной процедуре, но точно так же он, а вместе с ним и субъекты РФ не вправе в одностороннем порядке отменять муниципальные правовые акты².

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Из этого общего правила есть исключения, например, отмена уполномоченным государственным органом муниципального правового акта, принятого по вопросу, переданному органам местного самоуправления в порядке наделения их государственными полномочиями (доп. прим. автора).

Все это, при том, что субъекты РФ, конечно, унитарны, позволяет в известном смысле оценивать местное самоуправление для субъектов РФ как то, чем сами они являются для федерального центра. Местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный третий уровень российского федерализма. Если субъекты РФ есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах РФ – это *децентрализация* в *децентрализации*. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор как средство воздействия на субъекты РФ. Очевидно, что равнобедренный треугольник более устойчивая фигура, чем вертикаль.

Предложенное видение соотношения местного самоуправления и федерализма подводит к двум принципиальным выводам. Во-первых, вопросы разграничения и согласования полномочий должны решаться не отдельно применительно, в одном случае, к отношениям Российской Федерации и субъектов РФ, а во втором – к отношениям субъектов РФ и муниципальных образований. Они должны решаться одновременно применительно ко всем трем названным уровням публичной власти буквально в рамках каждого акта разграничения полномочий. В противном случае зачастую при разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ в конечном итоге их осуществление «падает» на муниципальные образования.

Так, например, Конституционный Суд РФ признал пункт 5 статьи 14 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» не соответствующим Конституции РФ в той мере, в какой в силу своей нормативной неопределенности он не позволяет точно, ясно и недвусмысленно установить принадлежность конкретному уровню публичной власти полномочия по внеочередному предоставлению отдельных жилых помещений гражданам, больным заразными формами туберкулеза (семьям, имеющим ребенка, больного заразной формой туберкулеза), и обязанности по выделению необходимых для

его осуществления материальных и финансовых средств и тем самым обеспечить защиту права указанных граждан на данную меру социальной поддержки¹. А на практике в силу указанной неопределенности регулирования полномочие по внеочередному предоставлению отдельных жилых помещений гражданам, больным заразными формами туберкулеза, не относящееся к вопросам местного значения, возлагается многими субъектами РФ именно на муниципальные образования, причем чаще всего без наделения их соответствующим государственным полномочием с передачей необходимых материальных и финансовых средств. Такой подход характерен и для судебной практики.

Во-вторых, так полезные для страны схемы кооперативного федерализма, настраивающие на взаимодействие разных уровней власти, должны охватывать и отношения государства с органами местного самоуправления². На стыке государства и местного самоуправления также есть вопросы, которые важно решать совместными усилиями государственных и муниципальных органов. Попытка некоторых субъектов РФ законодательно выделить вопросы совместного ведения своих органов и органов местного самоуправления (по аналогии с закрепленной в статье 72 Конституции РФ сферой совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ) была отвергнута судами как противоречащая действующему законодательству.

Однако присутствующее в современном российском законодательстве о местном самоуправлении законодательное наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, правами по участию в решении ряда иных государственных дел – это как раз наметки кооперативных связей государственных и муниципальных органов. И такие наметки необходимо развивать. При этом, конечно, названное взаимодействие не должно вести к изъятию полномочий органов местного самоуправления, осуществляемых в рамках вопросов местного

¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2013 года № 30-П // СЗ РФ. 2014. № 1. Ст. 80.

² В Основном законе ФРГ наряду с предметами ведения Федерации и земель выделен еще перечень их общих дел (доп. прим. автора).

значения, органами государственной власти. Это не исключает временное осуществление органами государственной власти отдельных муниципальных полномочий в четко очерченных законом случаях, которые не подлежат расширительному толкованию. Эти случаи названы в статье 75 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

С точки зрения Конституционного Суда РФ (постановление от 30 ноября 2000 года № 15-П¹) исключена, как минимум, массовая передача муниципальных полномочий для их исполнения органами государственной власти. Конституционный Суд РФ в названном постановлении указал, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Здесь в первую очередь важно, конечно, создание надлежащих материальных и финансовых условий деятельности органов местного самоуправления, в частности, такое налоговое регулирование, которое позволяло бы муниципалитетам выполнять все возложенные на них вопросы местного значения. В настоящее время налоговая база деятельности муниципальных образований явно недостаточна. По мнению А. Н. Костюкова, выход из сложившейся ситуации может заключаться в установлении пропорциональной зависимости между эффективностью производства и налогами, составляющим доходную часть муниципального бюджета, посредством использования потенциала существующей в Российской Федерации налоговой системы, с тем, чтобы у муниципальных образований были доходы, которые зависят от результатов деятельности муниципалитетов². Он также видит целесообразным увеличение местных доходов путем

¹ СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

² См.: *Костюков А. Н.* Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 48–57.

перераспределения уже закрепленных Налоговым кодексом РФ за субъектами РФ платежей в пользу местного уровня публичной власти. При этом перераспределить необходимо поступления от налогов, объект обложения которыми зависит от результатов деятельности муниципальных образований, среди которых можно выделить налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, а также налог на добавленную стоимость¹.

Ведя речь о возложении на государственные органы исполнение ряда вопросов местного значения, надо еще понимать, что субъекты РФ имеют на местах незначительное число собственных исполнительных органов, а исполнение органами государственной власти субъектов РФ, действующих на всей территории соответствующих субъектов РФ, муниципальных полномочий очевидно неэффективно, в том числе потому что существенно отдаляет органы управления от управляемых объектов, явно затрудняет гражданам общение с органами власти².

С учетом вышеизложенного, только ограничительному истолкованию, надо полагать, подлежит предписание части 1.2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, согласно которому законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта РФ.

3. Лаконичность посвященных местному самоуправлению положений Конституции РФ вкупе с выделением ею органов местного самоуправления из системы органов государственной власти и характеристикой их полномочий как негосударственных (статья 12, часть 2 статьи 132) первоначально дало основание для восприятия конституционных норм как жестко обособляющих государственное и местно-публичное. В этом виделось обеспечение подлинной самостоятельности мест – если государственные

¹ Там же.

² Не случайно субъекты РФ зачастую забирают себе часть полномочий городских округов – центров этих субъектов РФ, оставляя аналогичные полномочия в ведении иных муниципальных образований. Кроме прочего, эта линия продиктована стремлением субъектов РФ ослабить муниципальную власть своих центров, которая в прежние годы выступала их политическим конкурентом (доп. прим. автора).

и местные органы, более не составляющие единую систему, будут заниматься разными вопросами, то исчезнет основа для необоснованного государственного давления на местную власть. Однако еще важна та почва, на которой была сделана попытка приживить названный подход. Ведь десятилетиями до этого местная власть формировалась в стране как нижнее звено государственного аппарата, осуществлявшее в сфере своего ведения широкий набор разнообразных государственных полномочий.

Конечно, существенное расхождение сложившегося предназначения в обществе местной власти и ее идеальной законодательной модели вызвало серьезные трения в отношениях государства, прежде всего субъектов РФ, и местного самоуправления. Государство в части органов общей компетенции, да в значительной мере и органов специальной компетенции оказалось оборванным на региональном уровне, по-прежнему отвечая за то, что ниже линии обрыва. Многие государственные полномочия, которые традиционно осуществлялись местными органами, «повисли в воздухе». Хотя под давлением регионов и жителей органы местного самоуправления были вынуждены как и раньше осуществлять эти уже не свои полномочия, из которых лишь часть передавалась им в режиме законодательного наделения с выделением необходимых материальных и финансовых средств.

В итоге проблематика поиска приемлемых форм взаимоотношения государства и местного самоуправления оказалась определяющей для постсоветского времени организации местной власти в России. Общий тренд для всего этого периода – усиление государственного влияния на местное самоуправление. А в его основе – изменение подхода к Конституции РФ с ее первоначальной интерпретации как воплощающей, по сути, общественную теорию местного самоуправления к ее пониманию как допускающей реализацию государственной теории местного самоуправления. Тот равнобедренный треугольник, о котором речь шла выше, постепенно сворачивается в привычную вертикаль, поскольку законодательство о местном самоуправлении все меньше оставляет простор для муниципального правотворчества, а федеральный центр все более заводит местное самоуправление под регионы, передоверяет местное самоуправление последним.

Постоянный поиск приемлемого соотношения государства и местного самоуправления выражается в регулярном изменении правовой основы организации муниципальных пространств на всем протяжении постсоветского периода российской истории. За это время приняты три базовых закона о местном самоуправлении, которые существенным образом меняли модель местного самоуправления. В последний из них (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ)¹ уже внесено значительное число поправок. Причем, ряд таких поправок были внесены тогда, когда этот акт был принят, но еще не вступил в силу. Возникает вопрос: что продуктивнее – сознательное допущение существования не вполне совершенной модели местного самоуправления в длительной временной перспективе или постоянное ее усовершенствование?

На сформулированный вопрос можно отвечать по-разному. Но все же надо понимать, что законодательно введенная модель каких-либо отношений, пусть кажущаяся совершенной, должна еще пройти испытание временем, разными жизненными обстоятельствами. При этом ее изначальная абстрактность снимается за счет обрастания данной модели множеством практических обыкновений, из которых какие-то приживаются, а какие-то отмирают. Законодательная модель – это костяк, который еще должен обрести правоприменительной плотью (поведенческими правилами, конвенциями), приближающей ее к действительным потребностям и запросам людей. По ходу такого приближения к жизни законодательной модели (в нашем случае модели местного самоуправления) выявляются и снимаются, преодолеваются ее дефекты, которые поначалу не были видны. И это очевидно более долговременный, но явно более эффективный способ совершенствования действующего регулирования, чем постоянное перетряхивание законодательства. Такой подход не исключает законодательной коррекции имеющейся модели местного самоуправления, но она должна быть взвешенной, точечной (семь раз отмерь – один раз отрежь).

¹ Такой настрой законодателя сохраняется до настоящего времени. К названным трем законам добавлен четвертый – Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (доп. прим. автора).

В любом случае законодательные перемены на муниципальном «фронте» требуют предварительного учета позиции представителей муниципального уровня власти. Здесь даже уместен подход, предполагающий внесение в Государственную Думу проектов соответствующих законодательных актов только при наличии их согласования с коллегиальными органами Общероссийского объединения муниципальных образований (законопроекты, меняющие территориальные и организационные основы местного самоуправления) и при учете их позиции (по остальным вопросам). То есть перед тем, как внести изменение в законодательство о местном самоуправлении, нужно не только «семь раз отмерить», но еще и выявить позицию по этому вопросу не только субъектов РФ, но и муниципальных образований, как минимум, их межмуниципальных объединений.

4. Еще раз подчеркну, усиление государственного влияния на местное самоуправление во многом задано объективно – модель жесткого отделения местного самоуправления от государства удобна, по крайней мере, в современных российских условиях (а здесь во внимание необходимо принимать в том числе географические и климатические факторы), только для небольших соседских общин. Крупные города, многие из которых выросли в агломерации, районы с трудом укладываются в «прокрустово ложе» этой модели, поскольку в них не только велик объем государственных дел, но и важно непосредственное управленческое присутствие государства. А совместное решение гражданами вопросов местного значения затруднено в силу значительной величины крупных городов, районов¹.

¹ Ф. Тённис разделял общности (органические союзы), основанные на неформальных связях людей, в частности, на их соседских отношениях, и общество (механическое объединение больших территориальных коллективов людей), покоящееся на безличных отношениях не людей, но субъектов. См.: *Тённис Ф. Общность и общество. Основные понятия чистой социологии* / пер. с нем. Д. В. Складнева; послесл. А. Ф. Филиппова. СПб, «Владимир Даль», 2002. С. 9–10, 26–28. Опираясь на данное разделение, можно сказать, что модель с жестким обособлением местного самоуправления от государства удобна в России для соседских общин. Она не подходит крупным территориальным объединениям (города, районы). Последние тяготеют к формам внутригосударственной автономии, пусть и осуществляемой в терминах самоуправления (доп. прим. автора).

В. В. Таболин, например, применительно к крупным агломерациям указывает, что на таких масштабных территориях, сопоставимых или равных территории субъекта РФ, нельзя обеспечить правовое регулирование и эффективную систему управления только на принципах местного самоуправления¹.

В ряде субъектов РФ даже имела место попытка заменить в районах, крупных городах местное самоуправление местным государственным управлением, то есть перейти исключительно к поселенческой организации местного самоуправления. Очевидно, что обрисованный подход заметно приближал государство в лице субъектов РФ к населению. Он в принципе не исключен и сегодня при соответствующих законодательных подвижках, поскольку с точки зрения Конституционного Суда соответствует Конституции РФ².

При этом Конституционный Суд обратил внимание на ряд моментов. Во-первых, субъекты РФ вправе создавать местные представительные и исполнительные органы государственной власти в своих первичных административно-территориальных единицах (а это районы и города субъектного значения). В остальных территориальных единицах в обязательном порядке должно осуществляться местное самоуправление. Во-вторых, местные государственные органы должны быть органами соответствующих административно-территориальных единиц, а не органами субъекта РФ на местах. Следовательно, местные представительные государственные органы и главы местных государственных администраций должны избираться населением, а не назначаться сверху. В-третьих, если создание местных государственных органов связано с упразднением органов местного самоуправления, то необходим переходный период для смены субъекта местной власти, а также предварительное положительное решение населения на референдуме (собрании, сходе) о переходе

¹ Таболин В. В. Правовая теория современного российского города. М., Юрист, 2012. С. 197.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708. Необходимо уточнить, что этот вариант перечеркнут Федеральным законом от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ (доп. прим. автора).

от самоуправленческой формы к форме местного государственного управления¹.

Однако учреждение в районах, городах субъектного значения местных государственных органов не прижилось, прежде всего, в связи с тем, что эта инициатива субъектов РФ требовала масштабного изменения федерального законодательства (избирательного, бюджетного, налогового, земельного, др.), а Российская Федерация на это не пошла. Более того, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ перекрыл возможность движения в данном направлении, сделав обязательной двухуровневую модель местного самоуправления, на чем прежнее законодательство не настаивало².

В основе законодательного введения обязательной двухуровневой модели местного самоуправления, ставшей альтернативой варианта огосударствления районов и городов субъектного значения, лежат две связанные между собой цели. Во-первых, это приближение муниципальной власти к гражданам. Президент РФ В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года указал, что местная власть должна быть устроена так, чтобы любой гражданин мог дотянуться до нее рукой³. Такую близость к гражданам обеспечивают городские и сельские поселения.

Во-вторых, с учетом того, что многие из поселенческих муниципальных образований слабы экономически, естественной площадкой для объединения их ресурсов является муниципальный

¹ Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ предусмотрел обязательное создание в субъектах РФ городских и муниципальных округов. Тем самым он исключил создание на этом уровне местных государственных органов общей компетенции. Хотя органы этих округов по своей природе можно определить как квази-государственные органы. В то же время субъекты РФ вправе при определенных условиях в виде исключения сохранять двухуровневую систему самоуправления, в которой муниципальные районы объединяют городские и сельские поселения. В этом случае поселения должны обязательно создаваться (доп. прим. автора).

² Как уже было отмечено, в настоящее время двухуровневая система самоуправления может сохраняться субъектами РФ как учитывающая их особенности (доп. прим. автора).

³ См.: Российская газета. 2013. 13 декабря.

район. Кроме того, исторически так сложилось, что объекты социальной инфраструктуры (те же больницы) строились в основном в районных центрах, и было бы справедливо сохранить доступ к ним как к своим сельских жителей, что невозможно без сохранения районного уровня местного самоуправления.

Надо полагать, что названные цели оправдывают и недавнее законодательное решение о создании внутригородских районов в городских округах.

5. Представляется, все же, что современная двухуровневая модель местного самоуправления не является единственным способом приближения публичной власти к гражданам и объединения усилий и ресурсов разных видов муниципальных образований. Альтернативный и, как видится, менее затратный способ достижения данных целей – децентрализация городских округов (муниципальных районов) не путем выделения в них самостоятельных муниципальных образований (внутригородских районов в городских округах, городских и сельских поселений в муниципальных районах), а посредством образования в них развитой сети территориальных органов местного самоуправления¹.

В настоящее время в городских округах на их отдельных территориях (районы, округа) действуют исполнительные органы общей компетенции (филиалы городской администрации), а также специализированные территориальные органы. Но между этой неплохо работающей схемой и выделением в городских округах внутригородских районов есть иные промежуточные варианты внутригородской децентрализации.

Это, к примеру, закрепление на законодательном уровне системы, порядка формирования, полномочий территориальных исполнительных органов городского округа (общей компетенции,

¹ Видится важным с целью обеспечения единства муниципального хозяйства в городских округах законодательно придать их отношениям с внутригородскими районами те черты, которые характерны для отношений городов федерального значения и внутригородских муниципальных образований (статья 79 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). Если такой подход будет расценен как подрыв принципа равенства разных муниципальных образований, то надо понимать, что данный принцип не может быть по определению выше принципа сохранения единства городского хозяйства.

специализированных) не как филиалов, подразделений городских исполнительных органов, а как органов самостоятельных, форм их взаимоотношений между собой и с органами городского округа, а также условий, при наличии которых они должны обязательно создаваться. Взаимоотношения самостоятельных территориальных исполнительных органов с городскими исполнительными органами должны, конечно, строиться как субординационные, исходя из принципа единства системы исполнительных органов городского округа.

Еще один вариант – законодательное допущение создания на отдельных территориях городского округа (городские районы, отдельные населенные пункты) не только исполнительных, но и представительных (выборных) органов местного самоуправления. Указанные представительные и исполнительные органы могут быть наделены полномочиями, сопоставимыми с полномочиями органов современных внутригородских районов, в том числе в сфере бюджетных, налоговых отношений. Но что же тогда отличает этот уровень от внутригородских районов?

Прежде всего, то, что это одновременно органы низовых сообществ жителей и территориальные органы городского округа, но не органы самостоятельного муниципального образования. Их отношения с собственно городскими органами могут строиться по-разному, в том числе и на основе принципа демократического централизма. И к таким отношениям вполне приложим положительный советский опыт организации местной власти. Так вполне уместно введение двойного подчинения для территориальных отраслевых, межотраслевых исполнительных органов: подчинение их по горизонтали в нормативно очерченных пределах – представительному органу и администрации своей территории и подчинение их по вертикали соответствующим общегородским исполнительным органам. Акты представительных и исполнительных органов общей компетенции отдельных территорий могли бы отменяться соответственно думой и администрацией города, однако исключительно по соображениям законности, а не целесообразности (как в советское время). Впрочем, здесь уместно введение и исключительно судебной отмены таких актов.

Выбор конкретного варианта из очерченных выше трех подходов к организационной децентрализации муниципальной власти в городском округе (создание территориальных подразделений городских исполнительных органов; создание самостоятельных территориальных исполнительных органов, субординационно связанных с городскими исполнительными органами; создание представительных и исполнительных территориальных органов) требует учета множества разных обстоятельств. Так, представляется важным использовать вариант с образованием территориальных представительных и исполнительных органов в населенных пунктах, которые входят в состав городского округа, не являясь его основой.

К примеру, в Свердловской области многие муниципальные районы были преобразованы в городские округа. Эти округа занимают внушительные территории с множеством населенных пунктов, значительно отдаленных друг от друга и от населенных пунктов, давших имя данным округам. Можно, конечно, рассуждать о том, насколько такие муниципальные образования отвечают критериям городского округа, но они существуют в реальности. И было бы несправедливым оставлять на таких территориях жителей отдельных населенных пунктов без своих представительных и исполнительных органов. В силу объективных обстоятельств они воспринимают муниципальные органы городского округа как не вполне свои. Для них указанные органы – это органы «центрального» населенного пункта, получившего в силу закона власть над их населенными пунктами. Следовательно, важна не сама по себе возможность граждан дотянуться до органов местного самоуправления, а их возможность дотянуться именно до своих органов местного самоуправления.

В современных муниципальных районах вариант с созданием территориальных представительных и исполнительных органов вполне бы мог использоваться, но, конечно, очень осторожно как заменяющий очевидно несостоятельные в долговременной перспективе поселенческие муниципальные образования. Представляется, что названная замена не нарушает конституционный запрет на упразднение местного самоуправления в городских и сельских поселениях, поскольку все же из Конституции РФ

не вытекает, что на уровне таких административно-территориальных единиц, как сельсоветы (сельские округа, волости), сельские населенные пункты, поселки, малые города должны обязательно создаваться самостоятельные муниципальные образования в виде городских и сельских поселений¹.

Главное, чтобы на этих низовых территориях местное самоуправление обязательно осуществлялось органами этих территорий, пусть одновременно и имеющими статус территориальных органов муниципального района. Конечно, вопрос об упразднении городского, сельского поселения и образовании на его территории децентрализованного звена управления муниципального района требует положительного решения местного референдума (схода).

При проведении внутримunicipальной децентрализации посредством создания территориальных органов местного самоуправления разной конфигурации дополнительными к ним средствами оптимизации территориального управления в городских округах, муниципальных районах могут выступать разнообразные формы муниципально-частного партнерства, организационные формы общественного территориального самоуправления жителей. Эти формы способны основательно «разгрузить» органы местного самоуправления, даже в определенной мере приходить им на смену на локальных территориях муниципальных образований.

Представляется, что то же территориальное общественное самоуправление жителей, будучи принципиально формой общественной самодеятельности, формой привлечения жителей к осуществлению вопросов местного значения органами местного самоуправления, могло бы наделяться в режиме делегирования и отдельными публично-властными полномочиями. Здесь также вполне уместно опираться на богатый советский опыт организационного соединения в управлении государственно-общественных начал. Наделение общественного территориального самоуправления жителей отдельными публично-властными полномочиями

¹ Поправки к Конституции 2020 года исключили из ее текста слова об осуществлении местного самоуправления в городских и сельских поселениях, отнеся решение вопроса о видах муниципальных образований к ведению федерального закона (доп. прим. автора).

в рамках вопросов местного значения допускается современным законодательством о местном самоуправлении, но, тем не менее, требует все же более четких и развернутых законодательных оснований. Здесь важен соответствующий волевой посыл со стороны государства, поскольку самим муниципальным чиновникам не так-то легко решиться на передачу части своих полномочий общественному самоуправлению. Требуется их корректное законодательное подталкивание к этому.

Приближение муниципальной власти в городских округах и муниципальных районах путем создания территориальных органов последних в комбинации с включением в организацию территориального управления форм муниципально-частного партнерства, общественного территориального самоуправления жителей внешне менее эффективно, чем посредством учреждения поселенческих (внутрипоселенческих) муниципальных образований, но, как, видится, не менее эффективно для многих случаев.

Вместе с тем, включение в арсенал муниципально-правовой политики названных средств требует существенных изменений федерального законодательства, как и при возможной замене в крупных городах и районах субъектов РФ местного самоуправления децентрализованными звеньями местного государственного управления. Однако законодательное расширение набора средств муниципально-правовой политики, в том числе за счет названных выше средств, полезно, поскольку расширяет наши возможности по оптимизации управления местными территориальными коллективами жителей с учетом многообразных географических, климатических, социально-экономических, политических, духовно-культурных особенностей мест.

ГОСУДАРСТВО И МУНИЦИПАЛИТЕТЫ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ

Проблемы децентрализации (деконцентрации) власти в субъектах Российской Федерации*

Субъекты Российской Федерации представляют собой унитарные образования. Однако и унитарное государственное устройство знает свои формы территориальной децентрализации (деконцентрации) власти, использование которых способствует повышению эффективности управленческой деятельности, приближает власть к людям. Одной из таких наиболее ярких и значимых форм является местное самоуправление, выступающее в нашей стране в качестве негосударственного публично-властного института.

В известном смысле местное самоуправление для субъектов федерации – то же самое, что федерализм для государства в целом. Если федеративное устройство есть форма децентрализации государственной власти, то местное самоуправление на территории субъектов федерации – децентрализация в децентрализации, действенный способ предотвращения сепаратистских устремлений субъектов федерации. Местное самоуправление представляет собой форму негосударственной децентрализации публичной власти и осуществления режима народовластия. В этой роли местное самоуправление позволяет существенно изменять «геометрию» публичной власти, разворачивать вертикаль власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться

* Для цитирования: *Кокотов А. Н.* Проблемы децентрализации (деконцентрации) власти в субъектах Российской Федерации // Ученые записки юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2006. СПб, Выпуск 5. С. 18–24.

как на субъекты федерации, так и на муниципальные образования. Очевидно, что равнобедренный треугольник более устойчивая фигура, чем прямая вертикаль.

Однако перемещение властных полномочий из центра управленческой системы на периферию в субъектах федерации, вряд ли, следует ограничивать местным самоуправлением. Целесообразно субъектам федерации также идти по пути выбора разных моделей создания собственных органов на местах (деконцентрация), создания местных государственных органов первичных административно-территориальных единиц, в том числе органов представительной власти (децентрализация).

Прежде всего, следует указать, что объективным препятствием на пути развития форм государственно-территориальной демократии в субъектах федерации является подход федерального законодателя, фактически закрывшего для субъектов федерации возможность развития полноценной системы местных государственных органов. В настоящее время субъекты федерации сохраняют лишь право учреждать на местах, в том числе в муниципальных образованиях, отдельные территориальные исполнительные органы государственной власти, что, как видится, явно недостаточно.

Названное ограничение, во-первых, связано с абсолютизацией в федеральном законодательстве двухуровневой территориальной модели местного самоуправления. С одной стороны, Конституционный Суд РФ в постановлении от 24 января 1997 года по «удмуртскому делу» подтвердил право субъектов федерации создавать в первичных административно-территориальных единицах, то есть тех, на которые территория субъекта федерации делится непосредственно (районы, города республиканского, областного, краевого, окружного значения) местные государственные органы власти. С другой стороны, Федеральный закон от 6 октября 2003 года закрепил необходимость для субъектов федерации иметь не только поселенческие муниципальные образования, но и муниципальные районы, а также городские округа, тем самым, по сути, лишив субъекты федерации возможности создавать систему местных государственных органов районов, городов субъектного значения. Нет, у субъектов федерации

имеется право учреждать вместо районов иные, более масштабные, первичные административно-территориальные единицы и уже в них создавать представительные и исполнительные местные государственные органы. Однако эффективность данного пути сомнительна.

Во-вторых, сдерживающим обстоятельством для развития форм государственно-территориальной демократии в субъектах федерации является отсутствие в бюджетном законодательстве РФ иных бюджетных территорий в субъектах федерации, кроме самих субъектов федерации и муниципальных образований. В-третьих, еще одно сдерживающее обстоятельство – отсутствие в федеральном налоговом законодательстве возможности выделения налоговой базы административных районов, тому подобных единиц как экономической основы деятельности местных государственных органов.

Представляется, что федеральный и региональный законодатели должны обратить внимание на развитие форм государственной (не муниципальной) территориальной демократии в субъектах федерации. Подобное реформирование позволяет приблизить государственную власть к населению, обеспечить четкое разграничение функций, задач, полномочий между разными уровнями власти, в том числе государственным и муниципальным уровнями, усилить координацию деятельности разных звеньев аппарата власти. Тем более что в современных условиях районный уровень в том виде, в каком он сложился, более предрасположен к государственной, а не муниципальной организации.

Развитие государственно-территориальной демократии в субъектах федерации возможно путем внедрения нескольких моделей, с разной степенью глубины меняющих устройство государственной власти. Выделим основные из них, расположив по порядку в зависимости от того, какой масштаб перемен они предполагают.

1 модель. Заключается в минимальном изменении государственного механизма. Не меняются административно-территориальное устройство субъекта федерации, принципиальная структура государственного аппарата и основы его деятельности. Изменения заключаются в масштабном учреждении

территориальных исполнительных органов государственной власти субъекта федерации (отраслевых, функциональных) и укреплении их статуса за счет перераспределения в их пользу полномочий соответствующих органов исполнительной власти субъекта федерации.

Данная модель предполагает изменение законодательства об органах государственной власти субъекта федерации, в том числе – ведомственных актов, а также соответствующих разделов отраслевого законодательства в части компетенции исполнительных органов власти. Осуществление описанной модели возможно без предварительного реформирования федерального законодательства.

Расширенное использование *первой модели* затруднено в силу ряда причин, среди которых: отсутствие в организации отдельных ведомств субъектов федерации оснований и стимулов к организационному движению вниз, на места; исключение возможности контроля и координации со стороны органов государственной власти субъектов федерации по отношению к федеральным территориальным органам власти даже по вопросам ведения субъектов федерации; федеральные и региональные органы каждую свою функцию, полномочие закрепляют за собственными органами при минимизации совместных дел и институтов; отсутствие налаженного механизма делегирования федеральных полномочий субъектам федерации и наоборот.

2 модель. Учреждение на территории субъекта федерации особых территориальных единиц с образованием в их рамках органов межотраслевого управления, обладающих определенными контрольными, координирующими, иными полномочиями в отношении иных территориальных исполнительных органов государственной власти субъекта федерации (отраслевых, функциональных). Подобная схема территориальной деконцентрации избрана в Свердловской области. На территории области учреждены управленческие округа, не являющиеся самостоятельными административно-территориальными единицами. Каждый управленческий округ охватывает территории нескольких административных районов. В рамках управленческих округов созданы администрации во главе с управляющими как территориальные

органы межотраслевого управления. Компетенция администраций складывается за счет передачи им части полномочий областными органами государственной власти общей компетенции. Она включает также полномочия по взаимодействию с органами местного самоуправления. Администрации управленческих округов призваны осуществлять и те местные государственные дела, которые в ином случае могли бы передаваться органам местного самоуправления в порядке наделения. Администрации управленческих округов по вертикали подчинены Губернатору и Правительству области.

3 модель. Является логическим продолжением второй модели. Укрепление статуса территориальных органов исполнительной власти субъекта федерации предполагает учреждение в управленческих округах исполнительных органов уже не просто межотраслевого управления, а общей компетенции.

Органы общей компетенции в отличие от органов межотраслевого управления со специальной компетенцией вправе и обязаны осуществлять полномочия не только прямо за ними закрепленные, но и иные полномочия на соответствующей территории, за исключением тех, что прямо отнесены к компетенции других органов. Таким образом, органы общей компетенции – своеобразные «чистильщики», призванные в интересах граждан решать на своей территории любые публичные вопросы, выпадающие в силу тех или иных причин из компетенции других органов власти или составляющие так называемые новые предметы ведения. Кроме того, органы общей компетенции на своей территории вправе и обязаны контролировать и координировать деятельность всех иных органов публичной власти, организаций по четко очерченному кругу вопросов (например, торговля, бытовое обслуживание населения, общественный транспорт, благоустройство). Еще одна прерогатива органов общей компетенции – побуждение органов специальной компетенции соответствующего уровня к решению вопросов, в их компетенцию прямо не входящих, но охватываемых общим функциональным предназначением именно этих органов. Следовательно, органы общей компетенции – это и постоянное средство преодоления ведомственной разобщенности.

Представительные органы власти обладают общей компетенцией в сфере нормотворчества и контроля исполнения законодательства. Распорядительная компетенция представительных органов всегда носит специальный характер. Общая компетенция исполнительных органов власти ограничена сферой исполнительно-распорядительной деятельности. Их нормотворческая компетенция, по общему правилу, является специальной. Специальной является юрисдикционная компетенция независимо от того, органами какой ветви власти она осуществляется.

Статус территориальных исполнительных органов общей компетенции может быть предоставлен *управам (администрациям)* управленческих округов. Управы (администрации) наделяются полномочиями, во-первых, за счет делегирования им соответствующих полномочий исполнительными органами субъекта федерации общей компетенции (в части контрольной и координационной деятельности); во-вторых, за счет сокращения государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления в порядке наделения; в-третьих, за счет сокращения практики передачи объектов собственности субъекта федерации в муниципальную собственность; в-четвертых, возможного делегирования им полномочий федеральными исполнительными органами государственной власти.

При этом не меняется их положение в иерархии власти субъектов федерации по сравнению со второй моделью. Управы (администрации) остаются органами субъекта федерации на местах и не обретают статуса органов самостоятельных административно-территориальных единиц. Управленческие округа не образуются в самостоятельные административно-территориальные единицы. Население управленческих округов в их рамках не приобретает статуса субъектов власти, не наделяется правом избирать и быть избранными в органы власти управленческих округов, правом на проведение референдумов соответствующего уровня. Таким образом, третья модель – это, как и две предыдущие, есть вариант деконцентрации власти субъекта федерации.

Законодательное обеспечение данной модели ограничивается изменением законодательства о статусе органов исполнительной власти субъекта федерации и отдельных разделов отраслевого

законодательства в части компетенции исполнительных органов государственной власти. Однако осуществление описанной модели невозможно также без предварительного реформирования федерального законодательства в части распространения общей компетенции территориальных исполнительных органов субъектов федерации на федеральные органы власти и организации, находящиеся в федеральном ведении, в части наделения территориальных исполнительных органов субъектов федерации общей компетенцией в сферах собственного ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и субъектов федерации.

3 «а» модель. Содержание третьей модели претворяется в рамках имеющихся административно-территориальных районов субъекта федерации. Однако в этой модели появляется необходимость учреждения нового вида исполнительных органов власти, а именно исполнительных органов общей компетенции районов, городов с правами района. Осуществление данной модели затруднено тем обстоятельством, что в современных условиях районный уровень управления является по преимуществу муниципальным, а не государственным. В таких условиях субъекту федерации легче идти по пути расширения отдельных государственных полномочий, которыми он может наделять органы местного самоуправления муниципальных районов, чем создавать местные исполнительные органы государственной власти параллельно с органами местного самоуправления. В то же время надо иметь в виду, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не может быть массовым. Это может быть наделение именно отдельными государственными полномочиями, чтобы, как указал Конституционный Суд РФ, органы местного самоуправления сохраняли возможность нормального осуществления собственной компетенции (вопросов местного значения).

4 модель. Является продолжением третьей модели. Однако принципиально отличается от нее введением выборности глав управ, администраций управленческих округов (глав управленческих округов, глав окружных управ) местным населением. Население управленческих округов в их рамках, следовательно,

обретает право избирать собственные органы власти. Изложенный подход предполагает обретение управленческими округами статуса первичных административно-территориальных единиц субъекта федерации и принципиально меняет статус администраций (управ) управленческих округов (или уездов). Они тяготеют к статусу самостоятельных органов соответствующих административно-территориальных единиц. Управы, администрации управленческих округов по-прежнему по вертикали подчинены высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта федерации. Но это уже не обычные органы субъекта федерации на местах. У них появляется горизонтальная зависимость от местного населения. Их подчинение органам власти субъекта федерации имеет функциональный характер и не распространяется на кадровые вопросы. Их решения во вне судебном порядке вправе отменять только высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта федерации. Четвертая модель в отличие от всех предыдущих является по преимуществу вариантом децентрализации, а не деконцентрации, поскольку администрации, управы управленческих округов перестают быть органами субъекта федерации на местах, обретая статус государственных органов соответствующих управленческих округов.

Четвертая модель по сравнению с третьей моделью предполагает дополнительные и весьма обширные изменения законодательства об административно-территориальном устройстве, избирательного законодательства и актов об отзыве. Осуществление четвертой модели невозможно без предварительного реформирования федерального законодательства в части распространения общей компетенции территориальных органов субъекта федерации на федеральные органы власти и организации, находящиеся в федеральном ведении, в части наделения территориальных органов субъекта федерации общей компетенцией в сферах собственного ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и субъектов федерации. Однако заложенные в четвертой модели изменения административно-территориального устройства, механизмов выборов и отзыва

могут быть осуществлены, как представляется, без предварительного изменения федерального законодательства.

4 «а» модель. Претворение четвертой модели рамках имеющихся административно-территориальных районов субъекта федерации. При таком подходе отпадет необходимость специального реформирования административно-территориального деления субъекта федерации. Однако появляется необходимость в учреждении нового вида территориальных исполнительных органов власти субъекта федерации.

5 модель. Дополняет четвертую модель учреждением в первичных административно-территориальных единицах субъекта федерации (управленческих округах, уездах) представительных органов соответствующих единиц. Таким образом, децентрализация властных функций захватывает и сферу представительной деятельности.

Представительные органы обладают общей компетенцией в сфере нормотворческой деятельности. Публичная власть в управленческом округе строится по аналогии с устройством собственно власти субъекта федерации. Управленческий округ имеет имущество, обособленное от имущества субъекта федерации, бюджет, связанный с бюджетом субъекта федерации, федеральным бюджетом в рамках межбюджетных отношений, собственную налоговую базу. Отношения представительных и исполнительных органов строятся на тех же основах, что и отношения законодательных (представительных) и высших исполнительных органов власти субъектов федерации. Для данной модели, в частности, обязателен установленный Конституцией РФ принцип разделения власти.

Компетенция представительных и исполнительных органов власти управленческих округов (уездов) формируется за счет: во-первых, делегирования им полномочий высшими органами власти субъекта федерации; во-вторых, сокращения числа государственных полномочий, передаваемых в порядке наделения органам местного самоуправления; в-третьих, сокращения практики передачи объектов собственности субъекта федерации в муниципальную собственность; в-четвертых, возможного делегирования им полномочий федеральными органами власти.

Осуществление пятой модели предполагает обязательное предварительное и весьма существенное изменение избирательного, бюджетного, налогового, земельного, т. п. законодательства Российской Федерации и субъектов федерации, а также принятие новых актов (о статусе представительных органов власти округов, др.).

5 «а» модель. Осуществление пятой модели в рамках имеющихся в настоящее время административно-территориальных единиц (районов, городов с правами района). Поскольку в настоящее время районы, города с правами района являются территориями местного самоуправления, то данная модель выступает в качестве альтернативы модели муниципального района, городского округа. Поэтому внедрение заявленной модели требует не только существенных изменений федерального законодательства, законодательства субъектов федерации, но и проведения референдумов в районах, городах с правами районов о смене в них формы управления (с «самоуправленческой» на «местно-государственную»). Формирование в этих территориальных единицах местных государственных органов (представительных и исполнительных) возможно только за счет упразднения соответствующих муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов). Дело в том, что если на одной территории и могут существовать одновременно два исполнительных органа общей компетенции (один – муниципальный, а другой – государственный), то существование на одной территории одновременно двух представительных органов (муниципального и местно-государственного) невозможно в принципе. Об этом говорил и Конституционный суд РФ в постановлении по «удмуртскому делу».

Компетенция представительных и исполнительных органов районов (городов с правами районов) помимо вышеназванных источников формируется также за счет соответствующих полномочий упраздняемых органов местного самоуправления муниципальных образований – районов, городов с правами района. То есть в данной модели, в отличие от всех заявленных выше, впервые компетенция местных государственных органов начинает формироваться за счет перераспределения полномочий не только сверху, но и снизу. Названное перераспределение

государственных и муниципальных полномочий при упразднении муниципальных образований обеспечивается путем: 1) передачи объектов муниципальной собственности в собственность субъекта федерации; 2) превращения районов, городов с правами района из муниципально-бюджетных в государственно-бюджетные территории; 3) перевода в статус государственных вопросов местного значения, за исключением тех, что имеют исключительно муниципальную природу (например, муниципальные налоги и сборы).

Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации*

Вместо введения. В советский период в стране сложилась в целом трехзвенная система административно-территориального устройства (края, области – районы, города краевого, областного подчинения – сельсоветы), в рамках которой сформировалась иерархия соответствующих местных государственных органов (советы – исполкомы, их функциональные, отраслевые подразделения). Следствием распада Союза ССР стало существенное изменение указанной системы, в том числе в Российской Федерации.

Во-первых, края, области (автономные области), входившие в состав некоторых из них автономные округа, обрели статус субъектов Федерации, ранее признававшийся только за автономными республиками. В итоге административно-территориальное устройство как способ пространственной организации государственной власти субъектов Федерации стало двухзвенным.

Во-вторых, действовавшие в оставшихся двух звеньях местные государственные органы уступили место органам местного самоуправления, выведенным Конституцией РФ 1993 г. из системы органов государственной власти (ст. 12, ч. 2 ст. 132), но наделенным наряду с ними статусом органов народовластия (ст. 3). Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. предусмотрел обязательное образование двухуровневой территориальной системы местного самоуправления (муниципальный район – городские, сельские поселения), на чем прежде законодательство о местном самоуправлении не настаивало. Это лишило субъекты Федерации возможности формировать местные государственные органы общей компетенции (представительные и исполнительные) в районах и сельсоветах (сельских округах, волостях).

* Для цитирования: *Кокотов А. Н.* Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 11. С. 43–50.

В итоге государство в лице органов власти субъектов Федерации оказалось «оборванным» на региональном уровне. Многие государственные полномочия, которые традиционно осуществлялись местными органами, «повисли в воздухе», не относясь к кругу вопросов местного значения, либо в силу затруднительности наделения ими органов местного самоуправления законом с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Тем более что адресованная органам местного самоуправления конституционная формула «могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями» (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ) не предполагает массовой передачи им местных государственных дел.

В-третьих, произошло обособление административно-территориального и муниципально-территориального устройства¹. Они стали отдельными объектами несовпадающего правового регулирования. Это задано в первую очередь тем, что названные способы организации территории имеют разное предназначение. Первое нацелено на обеспечение эффективного государственного управления. Второе призвано создать удобные пространственные пределы для осуществления местного самоуправления. Первичным по-прежнему остается деление территории субъектов РФ на административно-территориальные единицы и населенные пункты. Границы муниципальных образований проводятся с их учетом. Однако в границах того же административного района могут действовать, к примеру, два муниципальных района или муниципальный район и городской округ. Если городское поселение как муниципальное образование совпадает с территорией города как населенного пункта, то включение в состав городского поселения новых территорий не означает обязательного изменения границ города.

¹ Об этом также см.: *Фадеев В. И.* Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации. М., 1996. С. 15–27; *Кокотов А. Н., Саломаткин А. С.* Муниципальное право России: учебник. М., Юристь, 2005. С. 112–115; *Васильев В. И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 4, 5; *Максимов А. Н.* Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 35.

В то же время законодательство не отрывает полностью территориальную организацию местного самоуправления от административно-территориального деления. Так, объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), расположенного на территории городского поселения. Территории городских, сельских поселений как муниципальных образований выделяются не произвольно, а с учетом особенностей населенных пунктов, их границ. Например, границы поселений должны устанавливаться таким образом, чтобы территории включаемых в них населенных пунктов полностью входили в их состав.

Обособление административно-территориального и муниципально-территориального деления, усложнив территориальную организацию субъектов Федерации, привело к изменению функциональных задач административно-территориальных единиц (населенных пунктов). Они перестали выступать в качестве опорных единиц публичного управления в субъектах Федерации, поскольку в их рамках более (как было указано выше) не образуются местные государственные представительные и исполнительные органы. Соответственно, здесь не проводятся выборы, референдумы, не формируются местные бюджеты. Следовательно, данные единицы перестали выступать территориальной формой выражения правосубъектности местного населения¹ и утратили статус самостоятельных субъектов публичного права. В рамках собственно государственного управления они используются как способ задания границ компетенции государственных органов специальной компетенции, например, правоохранительных органов, один из ориентиров определения границ муниципальных образований, возможный объект бюджетного планирования отдельных показателей, место осуществления каких-либо программ (мероприятий).

¹ По мысли С. И. Некрасова, административно-территориальные единицы, в которых население не объединено в территориальный публичный коллектив, не являются публично-правовыми образованиями (см.: *Некрасов С. И.* Территориальное и внетерриториальное (квазитерриториальное) в организации и функционировании публичной власти (К постановке проблемы) // Там же. 2014. № 2. С. 27).

Таким образом, административно-территориальные единицы и населенные пункты перешли из разряда субъектов права в разряд исключительно объектов правового регулирования.

В настоящее время территориально-правовой формой выражения правосубъектности местного населения являются муниципальные образования. Именно они обрели значение опорного звена территориальной организации субъектов Федерации, не входя в систему государственной власти. Конечно, формально субъекты Федерации не лишены права создавать на своих отдельных территориях местные государственные органы, в том числе органы общей компетенции, в том числе и представительные. Однако такое решение должно быть экономически обоснованным, рациональным. В условиях же когда вся территория субъектов Федерации поделена на территории муниципальных образований, пусть и не всегда совпадающие с границами административно-территориальных единиц, а муниципальные образования занимают как районную, так и поселенческую нишу публичного управления, выделять какие-либо еще территориальные единицы с образованием в них местных представительных и исполнительных государственных органов нецелесообразно.

Выпадение из государственного аппарата субъектов Федерации местных органов общей компетенции (представительных и исполнительных), их отраслевых и функциональных звеньев, этих привычных инструментов проведения государственной политики на местах, приближения государства к населению, заставило государство искать новые средства, их восполняющие. В числе таких средств – укрепление системных связей государственных и муниципальных органов¹, а также попытки субъектов

¹ В поправках к Конституции 2020 года это направление получило развитие в двух аспектах. Во-первых, в расширении возможностей государства по определению территориальных, организационных и компетенционных основ местного самоуправления (статья 131 Конституции). Во-вторых, в указании на то, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти, осуществляя взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения (часть 3 статьи 132 Конституции). Замечу, что усиление системных связей государства и муниципальных образований предполагает также расширение самостоятельности последних, что пока не просматривается (доп. прим. автора).

Федерации по воссозданию местных государственных органов, ведущему к изменению территориального пространства местного самоуправления.

Укрепление системных связей государственных и муниципальных органов. Названное укрепление, если оно не искажает конституционные основы местного самоуправления, позволяет государственным органам и органам местного самоуправления успешнее решать стоящие перед ними задачи. Так, государство способно опираться на органы местного самоуправления не только посредством наделения тех отдельными государственными полномочиями, но и путем предоставления им прав на участие в решении иных государственных вопросов, задействуя разнообразные координационные механизмы как «площадки» для постоянного взаимодействия государственных и муниципальных структур. Вообще к отношениям государственных органов и органов местного самоуправления приложимы многие идеи концепции кооперативного федерализма, в частности идея выделения общих дел разных уровней публичной власти.

В действительности восприятие государством органов местного самоуправления как паллиатива местных государственных органов обернулось усилением государственного влияния на них. Данная тенденция, как представляется, стала определяющей для развития законодательства о местном самоуправлении на всем протяжении действия Конституции РФ 1993 г. Вряд ли с учетом вышеизложенного, названную тенденцию можно однозначно оценить как отрицательную, тем более характеризовать как огосударствление местного самоуправления. Вместе с тем очевидно, что она несет в себе опасность для конституционной модели местного самоуправления в части существенного сокращения пространства муниципального правотворчества, снижения уровня законодательных, экономических гарантий местного самоуправления.

Одно из последних по времени урезающих муниципальное правотворчество решений – наделение федеральным законодателем субъектов Федерации правом определять законом способы избрания глав муниципальных образований, в том числе вводить единственный способ избрания главы для конкретных

муниципальных образований. В итоге закрепление варианта замещения должности главы в уставе муниципального образования превратилось в формальность, поскольку муниципальное образование обязано в своем уставе воспроизвести тот вариант, который для него установлен законом субъекта Федерации (ч. 2, 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Ранее муниципальные образования сами выбирали один из способов замещения должности главы, закрепленных в указанном Законе, что органично вытекало из права населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

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

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

являющегося административным центром муниципального района, а половина – главой субъекта Федерации.

Такое законодательное решение позволило субъектам Федерации эффективно влиять на подбор глав муниципальных образований, что само по себе неплохо. Однако данное решение ослабляет связи избранных по результатам конкурса глав и местного населения. Отметим, что субъекты Федерации, воспользовавшись новым регулированием, зачастую вводят единственный способ избрания главы муниципального образования, причем во многих случаях это именно избрание главы по конкурсу.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П¹ исключил для субъектов Федерации возможность устанавливать единственный вариант порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления глав муниципальных образований, однако только в отношении сельских и некоторых городских поселений. В то же время он признал конституционным установление субъектами Федерации единственного варианта избрания главы и его места в системе органов местного самоуправления для муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов и для тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач сопоставимы с городскими округами.

Конституционный Суд РФ при этом указал, что субъекты Федерации вправе вводить названный вариант в конкретных муниципальных образованиях исключительно на основе нормативно закрепленных критериев определения состава таких муниципальных образований, отражающих объективные особенности осуществления в них местного самоуправления. Данное требование, как видится, принесет положительный эффект, поскольку нацелено на предотвращение произвольного введения сверху в муниципальных образованиях единственного варианта структуры органов местного самоуправления.

Государство, чтобы удержаться от чрезмерной «привязки» к себе органов местного самоуправления, их огосударствления по ходу решения задачи системного сопряжения государственного

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

и муниципального аппарата власти, должно четко осознавать назначение местного самоуправления в конституционной конструкции публичной власти в стране.

Местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный «третий», а точнее «первый» уровень российского федерализма. Если субъекты Федерации – форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования есть способ децентрализации самих субъектов Федерации, пусть и остающихся унитарными образованиями. Такая конструкция разворачивает вертикаль власти в «равнобедренный треугольник», в котором федеральный центр (вершина треугольника) может (должен) опираться как на субъекты Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор как средство воздействия на субъекты Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, конституционного пространства страны. Данная конструкция власти создает также благоприятную политико-правовую среду для надлежащего обеспечения прав и свобод граждан.

Представляется, что наделение субъектов Федерации правом определять законом единственный вариант замещения должности главы в конкретных муниципальных образованиях и его места в структуре органов местного самоуправления, взятое в единстве с иными подобными мерами (наделение субъектов Федерации правом изымать у муниципальных образований вопросы местного значения, расширение перечня оснований отрешения глав муниципальных образований от должности при расплывчатости некоторых из таких оснований), меняет силовой баланс в отношениях субъектов Федерации и муниципальных образований. Указанное изменение заключается в постепенном сворачивании упомянутого «равнобедренного треугольника» в привычную для страны вертикаль власти.

Значимость местного самоуправления (по крайней мере, в лице городских округов) для обеспечения единства и целостности страны (ст. 1, 3–5 и 15 Конституции РФ) в настоящее время может восприниматься как неочевидная. Благодаря политике федерального центра удалось вырвать страну из объятий деволюционного федерализма и поставить на рельсы федерализма

интегративного. Распад России вслед за распадом СССР, казавшийся реальным в конце XX в., остановлен. В стране отработывается модель управления, основанная на концепте «единство в многообразии». Важно и единство, и многообразие. Но на первом месте – именно единство. Региональные элиты политически эффективно контролируются федеральным центром.

Однако важно при принятии решений, непосредственно связанных с устройством публичной власти, видеть их перспективу и предшествующий исторический контекст. Так, в СССР на протяжении всей его истории никого особо не беспокоило право союзных республик на сецессию. А чего беспокоиться, если страна едина и в этом единстве зацементирована? А когда пришли трудные для СССР времена и ряд союзных республик сделали данное право реальностью, спохватились, попытавшись установить порядок его осуществления, учитывающий интересы не только выходящего образования, но и государства в целом, но было уже поздно. Конечно, само по себе право на сецессию не стало основной причиной распада СССР, но сыграло в нем свою роль.

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

Важность для нашего государства местного самоуправления такого качества подтверждает исторический опыт. Государи средневековой Европы зачастую обращались к городам за помощью в деле противостояния феодалам – «региональным сепаратистам» того формата. И они эту помощь получали¹. Здесь важно понять то, что окрепшие на торговле и ремеслах города с необходимостью заинтересованы в едином государственно-политическом, социально-экономическом пространстве. Очевидно, что в силу этого они являлись естественными союзниками для своих государств в деле обеспечения их единства и целостности.

¹ Об этом см., например: *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. В 2-х ч. Ч. 1. М.; Л., Госиздат, 1928. С. 45.

Города (городские поселения, городские округа) и сегодня остаются естественными союзниками для государства, в том числе в деле противостояния угрозам их единства и целостности¹.

Отмеченное не означает, что для современной Российской Федерации муниципальные образования важнее субъектов Федерации, а местное самоуправление важнее федерализма. Для страны важен и подлинный федерализм, и подлинное местное самоуправление, уравнивающие друг друга в конституционной конструкции публичной власти, что необходимо учитывать федеральному центру при решении задачи органичного сопряжения государственного и муниципального аппарата власти.

Воссоздание местных государственных органов. Попытки воссоздания субъектами Федерации местных государственных органов – еще один способ компенсации государством потери районного и поселенческого звеньев в территориальной организации власти, перешедших в сферу местного самоуправления².

В 90-е годы XX в. некоторые субъекты Федерации (Башкортостан, Татарстан, Удмуртия и др.) пошли по пути выведения местного самоуправления из административных районов и городов субъектного значения за счет перехода к поселенческой модели местного самоуправления. В административных районах и городах субъектного значения учреждались местные государственные органы общей компетенции (представительные и исполнительные). Данный подход заметно приближал государство в лице субъектов Федерации к населению, расширял его регулятивные возможности. Однако учреждение в районах, городах субъектного значения местных государственных органов не прижилось, прежде всего, в связи с тем, что эта инициатива субъектов

¹ Впервые мое внимание к этим соображениям Л. А. Велихова привлек Юрий Евгеньевич Самарин, занимавший пост председателя Свердловского (Екатеринбургского) городского Совета народных депутатов в 1990–1993 годах (доп. прим. автора).

² О различных моделях организации государственной власти на отдельных территориях субъектов Федерации см., например: *Кокотов А. Н.* Проблемы децентрализации (деконцентрации) власти в субъектах Российской Федерации // Учен. зап. юрид. фак-та Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов. Вып. 5. 2006. С. 18–24.

Федерации требовала масштабного изменения федерального законодательства (избирательного, бюджетного, налогового, земельного и др.), а Российская Федерация на это не пошла.

Так, например, административные районы и города субъектного значения так и не были введены в бюджетную систему страны в качестве ее звеньев, а налоговое законодательство не предусмотрело самостоятельной налоговой базы этого территориального уровня. Кроме того, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ввел как обязательную двухуровневую территориальную систему местного самоуправления, в основе которой объединение городских, сельских поселений в муниципальные районы. Все это заставило субъекты Федерации «вернуть» районы и города субъектного значения в сферу местного самоуправления.

В субъектах Федерации имеется и иная практика. Так, в Свердловской области ее территория разбита на управленческие округа, каждый из которых охватывает ряд смежных административных районов, городов областного значения по кустовому принципу. Округа не меняют двухуровневой территориальной модели местного самоуправления. Они не являются административно-территориальными единицами, и образуемые в них органы (администрации округов во главе с управляющими округов) имеют статус территориальных межотраслевых органов области, а не органов соответствующих округов. Управляющие назначаются на должность указами губернатора области по представлению председателя правительства области. Администрации округов на своих территориях обеспечивают осуществление областных государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления, координируют деятельность территориальных исполнительных органов области, деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований, не вторгаясь в их компетенцию.

«Свердловская» модель привлекательна в тех случаях, когда в субъектах Федерации действует на местах значительное число территориальных подразделений функциональных и отраслевых исполнительных органов субъектов Федерации, чью деятельность

важно увязывать не только в рамках соответствующих ведомств, но и по горизонтали. Однако в большинстве субъектов Федерации на местах нет развитой сети названных территориальных подразделений – исполнительные органы области чаще взаимодействуют с профильными исполнительными органами местного самоуправления, отказываясь от создания на местах еще и собственных территориальных подразделений. Именно этим можно объяснить отсутствие широкого распространения свердловского опыта.

Все же идущий в стране в настоящее время поиск приемлемой модели соотношения государственной власти и местного самоуправления не исключает обсуждение варианта восстановления в районах и городах субъектного значения местной государственной власти, что предполагает отказ от двухуровневого местного самоуправления и переход к его поселенческой модели. Названные территории, как представляется, в силу их масштабности, будучи приемлемыми для осуществления на них местного самоуправления, все же более тяготеют к государственной организации. Крупные города, многие из которых выросли в агломерации, районы с трудом укладываются в «прокрустово ложе» модели местного самоуправления, поскольку в них не только велик объем государственных дел, но и важно непосредственное управленческое присутствие государства. А совместное решение гражданами вопросов местного значения затруднено в силу значительной величины крупных городов, районов. В. В. Таболин, например, применительно к крупным агломерациям указывает, что на таких масштабных территориях, сопоставимых или равных территории субъекта Федерации, нельзя обеспечить правовое регулирование и эффективную систему управления только на принципах местного самоуправления¹.

Возможное восстановление в перспективе в административных районах и городах субъектного значения местных органов государственной власти допустимо на тех условиях, которые сформулированы Конституционным Судом РФ в Постановлении

¹ См.: Таболин В. В. Правовая теория современного российского города. М., 2012. С. 197.

от 24 января 1997 г. № 1-П¹. Согласно позиции Конституционного Суда, местные государственные органы должны быть органами соответствующих административно-территориальных единиц, а не органами субъекта Федерации на местах. Следовательно, местные представительные государственные органы и главы местных государственных администраций должны избираться населением, а не назначаться сверху. Таким образом, следуя логике Конституционного Суда РФ, воссоздание в административных районах и городах субъектного значения местных государственных органов общей компетенции должно осуществляться в варианте децентрализации (образование в отдельных административно-территориальных единицах субъектов Федерации местных государственных органов этих территориальных единиц), а не деконцентрации (образование субъектом Федерации на местах собственных территориальных органов). Это также важно в целях выделения в субъектах Федерации уровня государственной власти, с которым как с муниципальными районами и городскими округами федеральный центр мог бы взаимодействовать не только через субъекты Федерации, но и напрямую, в том числе в целях обеспечения баланса в отношениях разных уровней власти.

Кроме того, если создание местных государственных органов связано с упразднением органов местного самоуправления, то необходим переходный период для смены субъекта местной власти, а также предварительное положительное решение населения на референдуме о переходе от самоуправленческой формы к форме местного государственного управления².

Конечно, восстановление местной государственной власти в районах, городах субъектного значения не может быть уложено в разовые законодательные изменения. Оно требует длительного переходного периода, в течение которого можно было бы распространить на местные государственные представительные

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

² Сейчас бы я концовку данного предложения изложил так: «о переходе от местного негосударственного самоуправления к местному государственному самоуправлению». Государственное управление на местах вполне может иметь качество самоуправления жителей (доп. прим. автора).

и исполнительные органы, территории административных районов и городов субъектного значения в целом законодательство о местном самоуправлении, за рядом четко оговоренных исключений. Речь тут идет не о наделении местных государственных органов еще и статусом органов местного самоуправления – это бы не соответствовало Конституции РФ, а именно – о распространении на них нормативных положений, посвященных органам местного самоуправления¹.

Невозможно также в разовом порядке перейти на этом уровне государственного управления от законодательства о муниципальной службе к законодательству о государственной службе. Поскольку за работниками местных государственных органов нельзя сохранить статус муниципальных служащих, то и тут допустим механизм приравнивания – временное распространение на государственных служащих законодательства о муниципальной службе, за рядом законодательно закрепленных изъятий².

С учетом отмеченного, с одной стороны, образование местных государственных органов не может осуществляться путем преобразования в них соответствующих органов муниципальных районов и городских округов только с «подправкой» границ их деятельности, с другой – и создавать местные государственные органы «с чистого листа» неверно. Но по крайней мере на первоначальном этапе местные государственные органы должны максимально (насколько это допустимо) воспроизводить конструкцию соответствующих представительных и исполнительных органов местного самоуправления, вбирать в свою компетенцию полномочия, аналогичные полномочиям последних.

¹ В настоящее время данное суждение следует уточнить, имея в виду придание федеральным законодателем органам власти федеральной территории «Сириус» смешанной государственно-муниципальной природы. Это государственные органы, наделенные еще и муниципальными полномочиями городского округа. Регулирование, не разделяющее жестко государственное управление и местное самоуправление, действует, например, в Казахстане (доп. прим. автора).

² Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ сделал шаг в этом направлении, допустив замещение главами муниципальных образований одновременно муниципальной должности и государственной должности субъекта Федерации (доп. прим. автора).

Так необходимо сохранить в компетенции районных государственных органов те полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов, которые нацелены на координацию деятельности органов местного самоуправления поселений, выравнивание бюджетной обеспеченности последних. При переходе в сферу местного государственного управления городов субъектного значения их органы должны наделяться такими же полномочиями в отношении органов местного самоуправления имеющихся на их территориях муниципальных образований¹. Решение названной непростой задачи потребует нахождения гибких схем взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления.

Воссоздание в районах и городах субъектного значения местных государственных органов общей компетенции сделает насущным положительный опыт советского государственного строительства, в частности использование (конечно, в модернизированном виде) того же института двойного подчинения.

В некоторых странах на отдельных территориях представительные органы действуют как органы местного самоуправления, а исполнительные органы имеют статус государственных органов (например, Франция)². Думается, что применительно к нашей стране такое сочетание государственных и муниципальных начал может обсуждаться, имеет под собой определенный прошлый опыт (Тюменская область), но все же требует настолько масштабных законодательных перемен, что способно стать актуальным в весьма отдаленной перспективе после возможного перехода к поселенческой модели местного самоуправления.

Воссоздание в субъектах Федерации местных государственных органов в том или ином виде – та мера, которая, еще раз это подчеркнем, хороша для продумывания, но не для незамедлительного

¹ О необходимости решения такой задачи при возможном переходе к поселенческой (одноуровневой) модели местного самоуправления см., например: *Бабичев И. В.* К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 66–72.

² Об этом см., например: *Чиркин В. Е.* Некоторые теоретические основы организации местного самоуправления: российский и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 23–27.

практического воплощения. В современных условиях более перспективно сохранение сложившейся территориальной организации субъектов Федерации с укреплением системных связей государственного и муниципального аппарата власти без подрыва конституционно очерченной самостоятельности местного самоуправления. Ценностно-идеологическая подоснова этого направления развития, как ее удачно обозначил Н. С. Тимофеев, – превращение местного самоуправления из «агента» государства в его «партнера»¹.

При этом для усиления в сложившейся системе местного самоуправления собственно самоуправленческих начал, приближения муниципальной власти к гражданам могут использоваться разные формы внутримunicipальной децентрализации, причем не только, а может быть даже и не столько выделение в тех же городских округах внутригородских районов. Иные средства децентрализации (деконцентрации) муниципальной власти: создание в крупных муниципальных образованиях развитой сети их территориальных органов местного самоуправления, в том числе в перспективе и представительных органов, что, конечно, потребует серьезного изменения законодательства о местном самоуправлении, а также укрепление территориального общественного самоуправления жителей, муниципально-частного партнерства².

¹ Тимофеев Н. С. Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (к 150-летию земства) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 53.

² О разных способах внутримunicipальной децентрализации (деконцентрации) см., например: Кокотов А. Н. О проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Чиновник. 2003. № 2 // <http://chinovnik.uara.ru/ru/issue/2003/02/05/>; Егоров же. Децентрализация местного самоуправления // Росс. юрид. журнал. 2015. № 1. С. 38–47; Бабичев И. В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43–48; Астафичев П. А. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Там же. 2015. № 6. С. 62; Ларичев А. А. Реформирование территориальной организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (На примере Канады) // Там же. С. 51–54.

Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации* (извлечение)

... современная двухуровневая модель местного самоуправления не является единственным способом приближения публичной власти к гражданам и объединения усилий и ресурсов разных видов муниципальных образований. Альтернативный и, как видится, менее затратный способ достижения данных целей – децентрализация городских округов (муниципальных районов) не путем выделения в них самостоятельных муниципальных образований (внутригородских районов в городских округах, городских и сельских поселений в муниципальных районах), а посредством образования в них развитой сети территориальных органов местного самоуправления¹.

В настоящее время в городских округах на их отдельных территориях действуют исполнительные органы в ранге подразделений городской администрации. Здесь имеет место не передача властных полномочий от городского округа органам новых территориальных образований, а делегирование им части полномочий своим же органам на местах. Между этим неплохим работающим вариантом приближения городской власти к жителям и выделением в городских округах внутригородских районов как самостоятельных муниципальных образований (радикальная децентрализация) есть иные промежуточные варианты движения муниципальной власти на места. Выделю два таких варианта.

Первый из них заключается в закреплении на законодательном уровне системы, порядка формирования, полномочий территориальных исполнительных органов городского округа (общей

* Для цитирования: *Кокотов А. Н.* Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации // *Российский юридический журнал.* 2015. № 1. С. 38–47.

¹ Представляется важным с целью обеспечения единства муниципального хозяйства в городских округах законодательно придать их отношениям с внутригородскими районами те черты, которые характерны для отношений городов федерального значения и внутригородских муниципальных образований (ст. 79 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). Если такой подход будет расценен как не совместимый с принципом равенства разных муниципальных образований, то надо понимать, что данный принцип не может быть по определению выше принципа сохранения единства городского хозяйства.

компетенции, специализированных) не как подразделений городских исполнительных органов, а как органов самостоятельных, форм их взаимоотношений между собой и с органами городского округа. В данном случае стоит законодательно закреплять условия, при наличии которых территориальные исполнительные органы должны обязательно создаваться. Это определенная численность жителей внутригородской территории, наличие у последней статуса самостоятельного населенного пункта, удаленность внутригородской территории от центра округа, др.

Отношения самостоятельных территориальных исполнительных органов с городскими исполнительными органами должны, конечно, строиться как субординационные, исходя из принципа единства системы исполнительных органов городского округа. Однако важно то, что в предлагаемом варианте режим субординационных отношений определяется законом, а не городским округом.

Второй вариант – законодательное допущение создания на отдельных территориях городского округа (городские районы, отдельные населенные пункты) не только исполнительных, но и представительных (выборных) органов местного самоуправления. Указанные представительные и исполнительные органы могут быть наделены полномочиями, сопоставимыми с полномочиями органов местного самоуправления внутригородских районов как самостоятельных муниципальных образований, в том числе в сфере бюджетных, налоговых отношений¹. Но что же тогда отличает этот уровень от внутригородских районов?

Прежде всего, то, что это одновременно органы низовых сообществ жителей и территориальные органы городского округа, но не органы самостоятельного муниципального образования. Их отношения с собственно городскими органами могут строиться по-разному, в том числе и на основе принципа демократического

¹ До настоящего времени внутригородские районы, хотя и наделены статусом самостоятельных муниципальных образований, но еще не введены в систему самостоятельных бюджетных территорий. Бюджетный кодекс РФ не предусматривает в структуре бюджетной системы бюджетов этих районов. Уточню, что их отнесение к бюджетным территориям произведено после направления статьи в Редакцию. Кстати, Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ не отнес внутригородские районы к видам муниципальных образований (доп. прим. автора).

централизма. И к таким отношениям вполне приложим советский опыт организации местной власти. Так вполне уместно введение двойного подчинения для территориальных отраслевых, межотраслевых исполнительных органов: подчинение их по горизонтали в нормативно очерченных пределах – представительному органу и администрации своей территории и подчинение их по вертикали соответствующим общегородским исполнительным органам. Акты представительных и исполнительных органов общей компетенции отдельных территорий могли бы отменяться соответственно думой и администрацией города, однако исключительно по соображениям законности, а не целесообразности (как в советское время). Впрочем, здесь уместно введение и исключительно судебной отмены таких актов – той, что действует применительно к муниципальным актам самостоятельных муниципальных образований.

Выбор конкретного варианта из очерченных выше подходов к организационной децентрализации муниципальной власти в городском округе (создание территориальных подразделений городских исполнительных органов; создание самостоятельных территориальных исполнительных органов; создание представительных и исполнительных территориальных органов) требует учета множества разных обстоятельств. Так, представляется важным использовать вариант с образованием территориальных представительных и исполнительных органов в населенных пунктах, которые входят в состав городского округа, не являясь его основой.

К примеру, в Свердловской области многие муниципальные районы были преобразованы в городские округа. Эти округа занимают внушительные территории с множеством населенных пунктов, значительно отдаленных друг от друга и от населенных пунктов, давших имя данным округам. Можно, конечно, рассуждать о том, насколько такие муниципальные образования отвечают законодательным критериям городского округа, но они существуют в реальности. И было бы несправедливым оставлять на таких территориях жителей отдельных населенных пунктов без своих представительных и исполнительных органов. В силу объективных обстоятельств они воспринимают муниципальные органы городского округа как не вполне свои. Для них указанные органы – это органы «центрального» населенного пункта,

получившего в силу закона власть над их населенными пунктами, их землями, иными ресурсами. Следовательно, важна не сама по себе возможность граждан дотянуться до органов местного самоуправления, о чем говорил Президент РФ, а их возможность дотянуться именно до своих органов местного самоуправления.

В современных муниципальных районах вариант с созданием территориальных представительных и исполнительных органов вполне бы мог использоваться, но, конечно, очень осторожно как заменяющий очевидно несостоятельные в долговременной перспективе поселенческие муниципальные образования. Видится, что названная замена не нарушает конституционный запрет на упразднение местного самоуправления в городских и сельских поселениях, поскольку все же из Конституции РФ не вытекает, что на уровне сельсоветов (сельских округов, волостей), сельских населенных пунктов, поселков, малых городов должны обязательно создаваться самостоятельные муниципальные образования в виде городских и сельских поселений.

Главное, чтобы на этих низовых территориях местное самоуправление обязательно осуществлялось органами этих территорий, пусть одновременно и имеющими статус территориальных органов муниципального района. Конечно, вопрос об упразднении городского, сельского поселения и образовании на его территории децентрализованного звена управления муниципального района требует положительного решения местного референдума (схода).

При проведении внутримunicipальной децентрализации посредством создания территориальных органов местного самоуправления разной конфигурации дополнительными к ним средствами оптимизации территориального управления в городских округах, муниципальных районах могут выступать разнообразные формы муниципально-частного партнерства¹, организационные

¹ Об отдельных аспектах муниципально-частного партнерства смотри, например: *Бабун Р. В.* Современные проблемы управления земельно-имущественными комплексами муниципальных образований // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 9. С. 34–38; *Гриценко Е. В.* Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // Закон. 2013. № 2. С. 113–128; *Кустова М. В.* Проблемы правового регулирования субсидий как инструмента финансового обеспечения публично-частного партнерства // Закон. 2013. № 3. С. 119–125.

формы общественного территориального самоуправления жителей¹. Эти формы способны основательно «разгрузить» органы местного самоуправления, даже в определенной мере приходиться им на смену на локальных территориях муниципальных образований.

Представляется, что то же территориальное общественное самоуправление жителей, будучи принципиально формой общественной самодеятельности, привлечения жителей к осуществлению вопросов местного значения органами местного самоуправления, могло бы наделяться в режиме делегирования и отдельными публично-властными полномочиями. Здесь также уместно опираться на богатый советский опыт организационного соединения в управлении государственно-общественных начал. Наделение общественного территориального самоуправления жителей отдельными публично-властными полномочиями в рамках вопросов местного значения допускается современным законодательством о местном самоуправлении, но, тем не менее, требует все же более четких и развернутых законодательных оснований. Здесь важен соответствующий волевой посыл со стороны государства, поскольку самим муниципальным чиновникам не так-то легко решиться на передачу части своих полномочий общественному самоуправлению. Требуется их корректное законодательное подталкивание к этому.

Приближение муниципальной власти в городских округах и муниципальных районах путем создания территориальных органов последних в комбинации с включением в организацию территориального управления форм муниципально-частного партнерства, общественного территориального самоуправления жителей внешне менее эффективно, чем посредством учреждения поселенческих (внутрипоселенческих) муниципальных образований, но, как, видится, не менее эффективно для многих случаев.

¹ Об этом смотри: *Чеботарев Г. Н.* Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 72–77; *Шугрина Е. С.* Судебная практика по вопросам, связанным с созданием и ликвидацией территориального общественного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 1. С. 20–25.

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

О системе и структуре органов местного самоуправления*

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Аппарат муниципальной власти включает в себя наряду с органами местного самоуправления должностных лиц местного самоуправления. Те из них, кто наделен полномочиями по непосредственному осуществлению вопросов местного значения от своего имени, а не от лица органов местного самоуправления, занимают в аппарате муниципальной власти место, аналогичное положению органов местного самоуправления. В системе действующего законодательства это главы муниципальных образований как выборные должностные лица местного самоуправления.

Наряду с органами местного самоуправления в аппарат муниципальной власти входят также муниципальные органы, к числу которых в настоящее время относятся только избирательные комиссии муниципальных образований. Их обособление от органов местного самоуправления задано тем, что организация

* Для цитирования: *Кокотов А. Н.* О системе и структуре органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 3–7.

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

и проведение муниципальных выборов, для чего и создаются указанные комиссии, не отнесены законодателем ни к числу вопросов местного значения, ни к числу государственных полномочий, которые могут передаваться органам местного самоуправления в порядке наделения законом. Это позволяет включать названные комиссии в общую систему избирательных комиссий страны, наделять статусом вышестоящих по отношению к ним комиссий при проведении муниципальных выборов в Центральную избирательную комиссию РФ, избирательные комиссии субъектов РФ. Вместе с тем члены избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, обладают статусом лиц, замещающих муниципальные должности. Обособление в аппарате муниципальной власти органов местного самоуправления и муниципальных органов аналогично обособлению в государственном аппарате органов государственной власти и государственных органов¹.

Органы местного самоуправления (будем включать в их число и глав муниципальных образований), муниципальные органы, будучи самостоятельными подразделениями аппарата муниципальной власти, связаны между собой в единую систему, частью которой является структура органов местного самоуправления. Система органов местного самоуправления, в свою очередь, является подсистемой системы местного самоуправления, входя в нее наряду с иными субъектами местного самоуправления (граждане, муниципальные предприятия и учреждения, органы территориального общественного самоуправления, др.).

Термин «система органов местного самоуправления» прямо в Конституции Российской Федерации не используется. Однако он, как и термин «система местного самоуправления», может быть выведен из пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, закрепляющего в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ установление

¹ После выхода этой статьи в свет избирательные комиссии муниципальных образований были упразднены. Их полномочия перешли к территориальным комиссиям, не входящим в систему муниципальной власти. Однако не исключено включение в последнюю в будущем иных видов муниципальных органов, не являющихся органами местного самоуправления (доп. прим. автора).

общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. О структуре органов местного самоуправления говорится в части 1 статьи 131 Конституции. Ни в тексте Конституции, ни в иных нормативных правовых актах нет развернутого определения системы и структуры органов местного самоуправления. Однако в правоприменительной практике важно иметь такие определения. К примеру, если в силу части 1 статьи 131 Конституции население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления, то что именно оно в этом случае самостоятельно определяет?

Для раскрытия понятий системы и структуры органов местного самоуправления полезно использовать правовую позицию Конституционного Суда РФ, высказанную им в Постановлении от 27 января 1999 года № 2-П¹. Согласно этой позиции, конституционные формулы «система федеральных органов исполнительной власти» и «структура федеральных органов исполнительной власти» не совпадают. Так, система названных органов включает Правительство РФ, состоящее из председателя правительства, его заместителей и федеральных министров, министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, определяемые на основе Конституции, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов. Структура же включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию правительством возложенных на него задач и полномочий.

Значимость данного судебного толкования заключается в том, что установление системы федеральных органов исполнительной власти, согласно Конституции, относится к компетенции федерального законодателя. Установление же структуры федеральных органов исполнительной власти – исключительная прерогатива Президента РФ. Кстати, и применительно к органам государственной власти субъектов РФ федеральный законодатель разводит понятия системы и структуры исполнительных органов власти. Он относит установление системы исполнительных органов

¹ См.: СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

субъекта РФ к компетенции его законодательного органа, а структуры исполнительных органов – к компетенции его главы¹.

Прибегнув к аналогии с приведенной правовой позицией, выделим в системе органов местного самоуправления как предмете совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ ее основные элементы: 1) конституционно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления (исходные цели и принципы деятельности); 2) виды органов местного самоуправления в привязке к видам муниципальных образований, типовое правовое положение указанных органов, их типовые структуры, формы деятельности, акты; 3) правовое положение конкретных органов местного самоуправления, их внутренняя структура, формы деятельности, акты; 4) правовое положение должностных лиц местного самоуправления, замещающих муниципальные должности или имеющих статус муниципальных служащих, правовое положение иных муниципальных служащих (типовое по видам должностей и на конкретных должностях); 5) способы учреждения, образования, преобразования, упразднения органов местного самоуправления; 6) способы формирования кадрового состава муниципального аппарата (выборы, избрание по результатам конкурса, назначение на должность на условиях трудового договора, др.); 7) внешняя структура органов местного самоуправления конкретных муниципальных образований (перечень органов местного самоуправления и их организационно-властное соотношение между собой); 8) формы взаимодействия органов местного самоуправления между собой в своих муниципальных образованиях; 9) формы взаимодействия органов местного самоуправления с иными субъектами местного самоуправления в своих муниципальных образованиях; 10) формы участия органов

¹ О данной позиции Конституционного Суда РФ смотри: Муниципальное право России: учебник / под ред. А. Н. Кокотова. М., Юрайт, 2008. С. 322. В настоящее время решение данного вопроса изменено. Согласно статьям 25 и 31 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», глава субъекта РФ определяет не только структуру, но и систему исполнительных органов субъекта РФ в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (доп. прим. автора).

местного самоуправления в межмуниципальном сотрудничестве; 11) формы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными органами, иными не входящими в систему местного самоуправления субъектами¹.

Некоторые из перечисленных элементов выражают статику системы органов местного самоуправления, например виды органов местного самоуправления, их правовое положение, внешняя структура органов местного самоуправления; некоторые – ее динамику (способы учреждения, образования, преобразования, упразднения органов местного самоуправления, формы взаимодействия органов местного самоуправления с иными субъектами). В указанной системе имеются ее типовые блок, отвечающий за выделение видов органов местного самоуправления и закрепление их правового положения, и блок действующих (образуемых, преобразуемых, упраздняемых) органов местного самоуправления, обладающих индивидуальным статусом и состоящих в конкретных правоотношениях с контрагентами. Обособление в муниципальном аппарате органов местного самоуправления и муниципальных органов заставляет рассматривать структуру органов местного самоуправления как часть структуры аппарата муниципальной власти, включающей в себя наряду с органами местного самоуправления и муниципальные органы. Надо полагать, что в системе действующего регулирования конституционное право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления не распространяется на муниципальные органы.

Система органов местного самоуправления, как и система местного самоуправления в целом, активно взаимодействует с внешней средой. Она извне получает исходные для нее ценностные ориентиры и нормативную основу деятельности, сама осуществляет такую регуляцию, будучи сложносоставным управленческим центром. Органы местного самоуправления для осуществления своих задач поддерживают отношения с другими

¹ Схожую позицию применительно к системе исполнительных органов власти занимает С. Д. Хазанов. См.: Исполнительная власть в России: история и современность, проблемы и перспективы развития / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004. Гл. VIII (автор главы – С. Д. Хазанов).

субъектами местного самоуправления, государственными органами, иными лицами. Вместе с тем может показаться, что выделение в системе органов местного самоуправления в качестве ее отдельных элементов форм взаимодействия последних с иными субъектами излишне, поскольку в правовом статусе органов местного самоуправления названное взаимодействие отражается в соответствующих полномочиях, правах, обязанностях. Однако такое взаимодействие как предмет правового регулирования вбирает в себя не только возможности, долженствования органов местного самоуправления, но и возможности, долженствования их контрагентов, а также собственно формы взаимодействия между ними (функциональные, организационные). Так, например, межмуниципальное сотрудничество требует правового оформления таких организационных форм, как советы муниципальных образований субъектов РФ, единое общероссийское объединение муниципальных образований. Здесь отношения в системе органов местного самоуправления как особый предмет правового регулирования предстают частью более широкого предмета – отношений в системе местного самоуправления, социальной регуляции в целом.

Для системы органов местного самоуправления главными системозадающими элементами выступают конституционно-правовые основы деятельности последних, общая (типовая) модель видов органов местного самоуправления. А для системы органов местного самоуправления конкретных муниципальных образований дополнительным системозадающим элементом выступает внешняя структура их органов. Нормативную модель такой структуры и ее воплощение в конкретных муниципальных образованиях вполне можно представить как «форму муниципального правления», в чем-то аналогичную формам правления в государствах и их составных частях (субъектах Федерации, законодательно-территориальных автономиях).

В современных демократических государствах форма правления во многом определяется принципом разделения власти, поскольку строится как объективация системы сдержек и противовесов между органами разных ветвей власти, распределения властных возможностей между ними. Конституция РФ прямо

не распространяет принцип разделения власти на муниципальный уровень, но и не исключает его приложение к муниципальным образованиям¹. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусмотрев по общему правилу обязательное вхождение в структуру органов местного самоуправления представительного, исполнительного органов, главы муниципального образования (ч. 2 ст. 34), выстраивает их отношения на основе сдержек и противовесов, по-разному распределяя их властные возможности для разных моделей аппарата муниципальной власти². Так, очевидно, что избранный населением глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, обладает большим силовым ресурсом, чем глава, избранный представительным органом из состава депутатов и исполняющий обязанности председателя представительного органа. Еще большим силовым ресурсом в рамках аппарата власти своего муниципального образования обладает глава, исполняющий обязанности председателя представительного органа и возглавляющий местную администрацию (сельские поселения, внутригородские территории городов федерального значения). Для глав муниципальных образований разных видов серьезным сдерживающим обстоятельством в их отношениях с представительными органами является право последних удалять главу в отставку.

Положение ч. 1 ст. 131 Конституции РФ о праве населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления предоставляет федеральному законодателю определенную дискрецию в решении вопроса об объеме указанного права. При конкретизации последнего законодатель вправе включить в него определение гражданами нормативной модели внешней структуры органов местного самоуправления (ее отдельных

¹ См.: *Кокотов А. Н.* Местное самоуправление как основа конституционного строя Российской Федерации // Проблемы права. 2003. № 1. С. 41.

² См., например: *Берг О. В.* Система «сдержек» и «противовесов» в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1. С. 38; *Сергеев Д. Б.* Теория разделения властей и система сдержек и противовесов как основа построения структуры муниципального образования // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 12. С. 17–21.

элементов) и установление на ее основе конкретного перечня органов местного самоуправления. Однако допустимо и законодательное ограничение названного права выбором населением одной из законодательно допустимых моделей структуры органов местного самоуправления, в том числе введение законодателем для исключительных случаев на определенное время единственной и безальтернативной модели структуры органов местного самоуправления.

Действующее федеральное законодательство пошло по второму пути, закрепив право муниципальных образований (чаще представительного органа, чем населения) на выбор при учреждении своих органов местного самоуправления одной из законодательно заданных моделей, различающихся главным образом местом главы муниципального образования по отношению к иным органам местного самоуправления. Решение населения (представительного органа) о структуре органов местного самоуправления может предусматривать учреждение в муниципальном образовании органов, создание которых не обязательно с точки зрения законодателя.

Если законодательство субъектов РФ предоставляет муниципальным образованиям право избирать самостоятельно наименования своих органов местного самоуправления или выбирать один вариант наименования из нескольких нормативно закрепленных, то формулирование конкретного перечня органов местного самоуправления требует выбора точного наименования каждого органа из законодательно допустимых вариантов.

Наряду с решением вопросов структуры органов местного самоуправления муниципальные образования также выбирают способ замещения должности главы муниципального образования из тех вариантов, что предусмотрены законодательно (избрание населением на прямых выборах, избрание представительным органом из состава депутатов или по результатам конкурса)¹. Кроме того, муниципальные районы и городские

¹ Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ предусмотрел также избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных главой субъекта РФ (ч. 2 ст. 19) (доп. прим. автора).

округа с внутригородскими районами вправе выбирать один из двух способов формирования своего представительного органа: посредством прямых выборов или путем делегирования в их состав представителей соответственно городских, сельских поселений, внутригородских районов.

Необходимо отметить, что федеральный законодатель наделил субъекты РФ правом законодательно устанавливать единственный вариант формирования представительного органа, способа замещения должности главы и его места в структуре органов местного самоуправления, в том числе для конкретных муниципальных образований (Федеральные законы от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ, от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ, от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ). Это регулирование было проверено Конституционным Судом РФ. В Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П¹ Суд исключил для субъектов РФ такую возможность, однако только в отношении сельских и некоторых городских поселений. В то же время он признал конституционной возможность воспроизведения законами субъектов РФ единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления глав муниципальных образований муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач сопоставимы с городскими округами.

При этом Конституционный Суд указал, что при воспроизведении законами субъектов РФ конкретного варианта порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования как единственно возможного применительно к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к одному и тому же виду муниципальных образований, обязательно применение нормативно закрепленных критериев определения состава таких муниципальных образований, отражающих объективные особенности осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возложенных

¹ См.: СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение.

Установка Конституционного Суда на закрепление субъектами РФ названных нормативных критериев как обязательного условия введения единственного варианта формирования представительного органа, избрания главы и его места в структуре органов местного самоуправления нацелена на предотвращение произвольного введения сверху в муниципальных образованиях единственного и безальтернативного варианта структуры органов местного самоуправления.

Представляется, что установление в федеральном законодательстве нормативных требований к структуре органов местного самоуправления, ее основных и обязательных элементов не нарушает право граждан на самостоятельное определение данной структуры в вышеизложенном ее понимании и способно дать ему нормативную определенность, если предусматривает разные варианты организации аппарата муниципальной власти, выбор одного из которых осуществляют сами граждане.

Вполне разумно было бы допущение федеральным законодателем введения субъектами РФ с учетом их национально-культурных, исторических, иных особенностей дополнительных по отношению к федеральным вариантов структуры органов местного самоуправления. Тут главное, чтобы возможность выбора тех или иных вариантов данной структуры оставалась за муниципальными образованиями, местным населением, а видовое разнообразие региональных моделей организации аппарата муниципальной власти соответствовало закрепленным на федеральном уровне общим принципам организации местного самоуправления.

В любом случае конституционные понятия системы и структуры органов местного самоуправления нуждаются в четкой конкретизации в федеральном законодательстве¹.

¹ О понятиях «система» и «структура» органов местного самоуправления также см.: *Беджанова Т. Е.* Структура органов местного самоуправления: вопросы теории и практики (на примере Республики Дагестан) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 68–71; *Колесников А. В.* Современное толкование терминов «система» и «структура» органов местного самоуправления // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 13–16.

«Форма правления» в муниципальных образованиях*

В государственном управлении под формой правления обычно понимают способ организации верховной государственной власти, порядок образования ее органов, их взаимодействия между собой и с населением, степень участия населения в их формировании¹. Д. А. Авдеев выделяет ряд сторон деятельности аппарата власти, определяющих форму правления государства. С его точки зрения это: способ формирования высших органов власти; коллегиальное или единоличное осуществление верховной власти; система и структура высших органов; принципы их работы; модель разграничения полномочий между ними; порядок участия населения в их формировании; ответственность носителей верховной власти перед населением².

В конечном итоге форма правления выражает устойчивое, проявляющееся в нормативно закрепленных полномочиях и иных возможностях разных высших органов власти их силовое соотношение между собой. Она показывает, кому, и в каком объеме принадлежит высшая власть в государстве, а также то, как соотносятся властные возможности разных органов. К типичным формам правления относят монархии (абсолютную и ограниченную) и республики (парламентарные, президентские, смешанные).

В республиках высшая власть принадлежит избираемым народом органам (парламенту, главе государства), ответственным в силу этого перед ним. В подлинной республике действует режим народовластия, предусматривающий возможность народа как первичного субъекта власти осуществлять власть не только через своих представителей, но и непосредственно (референдумы). Важным

* Публикуется впервые в данном Сборнике.

¹ См.: Теория государства и права: Учебник / отв. ред. В. Д. Перевалов. 3-е изд. М., 2004. С. 97 (автор главы – В. М. Корельский).

² См.: Авдеев Д. А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк). Тюмень, изд-во ТюмГУ, 2015. С. 13–14; *Его же*. Форма и содержание государства как политико-правовая гармония // Вестник Пермского ун-та. Юрид. науки. 2012. № 4. С. 8.

основанием республиканского правления является принцип разделения власти (по общему правилу, на законодательную, исполнительную и судебную). Он означает не буквальное разделение единой власти, а, во-первых, разграничение полномочий высших органов и, во-вторых, неподчиненность последних друг другу за рамками конституционных процедур. При этом органы всех ветвей власти связаны между собой набором взаимных «сдержек» и «противовесов», исключающих чрезмерную концентрацию власти у одного из носителей власти. Данный принцип заставляет высшие органы власти не забывать о своей ответственности перед первичным субъектом власти – народом (населением).

Ведущую роль в определении вида республики имеют полномочия парламента, главы государства по отношению к правительству, высшей исполнительной власти. В парламентарной республике правительство формируется парламентом, ответственно перед ним и действует до тех пор, пока пользуется его поддержкой. Полномочия главы государства, независимо от способа замещения им должности (выборы, назначение) сводятся в основном к некоторым представительским функциям. Впрочем, за главой может закрепляться в определенных случаях право роспуска парламента. В президентской республике правительство формируется главой государства или несет ответственность перед ним. Глава может возглавлять правительство, а при его отсутствии – высшую исполнительную власть как таковую. Глава государства не вправе распускать парламент, а тот не вправе выражать недоверие главе, правительству. В смешанных формах (парламентско-президентских) сочетаются черты парламентарной и президентской форм правления. Глава государства избирается населением, формирует правительство и может руководить им. Парламент вправе выражать недоверие правительству, а глава государства вправе распускать в определенных случаях парламент.

Конституция России провозглашает, что Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (часть 1 статьи 1). Режим республиканского правления распространяется на все территориальные уровни государственной власти: федеральный и субъектов РФ. Видится верной точка зрения, согласно которой

в России сложилась смешанная президентско-парламентская форма правления с доминирующим положением в ней Президента¹.

В соответствии со статьей 12 Конституции России органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем, Конституция России дает основание распространять ее положение о республиканской форме правления на местное самоуправление, конечно, с учетом особенностей организации муниципальной власти. Основой муниципального правления, как и государственного, выступает принцип народовластия. Согласно части 2 статьи 3 Конституции народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Но действует ли на местном уровне принцип разделения власти? Статья 10 Конституции России говорит об осуществлении государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы самоуправления в данную модель не вписываются. Однако законодательство о местном самоуправлении все-таки опирается на конституционный принцип разделения власти в деле организации муниципального аппарата, предусматривая «сдержки» и «противовесы» прежде всего в отношениях местных представительных и исполнительных органов, в чем-то аналогичные тем, что используются в отношениях между государственными органами.

Категория «форма правления» на муниципальном уровне предстает в качестве элемента такой категории, как «структура органов местного самоуправления», закрепленной в части 1 статьи 131 Конституции России. В данном конституционном положении речь идет не о внутренней структуре органов местного самоуправления, а об их внешних связях друг с другом в аппарате муниципальной власти. Структура органов местного самоуправления в указанном смысле представляет собой перечень видов органов местного самоуправления и их соотношение между собой.

¹ См.: *Чиркин В. Е.* Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. 1994. № 1. С. 115. Конституционные поправки 2020 года существенно не поменяли эту модель.

Отношения муниципальных органов между собой подобны тем связям (по типу, но не по содержанию), которые складываются между органами государственной власти на федеральном и региональном уровне. Если ядром образующих форму правления связей являются (к примеру, на федеральном уровне) полномочия Парламента и Президента РФ в отношении Правительства РФ, то и форма муниципального правления зависит от полномочий представительного органа, главы муниципального образования по отношению к местной администрации как исполнительно-распорядительному органу общей компетенции.

Такое положение вещей определяется тем, что исполнительно-распорядительная деятельность составляет сердцевину публично-властных дел, разрешаемых органами публичной власти в интересах страны, ее населения. При всей важности представительных и судебных органов все же остов государства составляют исполнительные органы. В силу отмеченного в число главных задач представительных органов входят надлежащий контроль за работой исполнительных органов, обеспечение ее проведения в интересах граждан, населения. Данное суждение справедливо для всех форм республиканского правления, всех уровней публичной власти, включая местное самоуправление.

Модель структуры органов местного самоуправления, избранная в конкретном местном сообществе, исходно задает «силовое» соотношение субъектов муниципальной власти. Имея в виду именно названное соотношение, говорят, например, о моделях, в которых представительный орган «сильнее» главы или глава «сильнее» представительного органа. Особость муниципальному правлению придает также степень самостоятельности органов местного самоуправления по отношению к государству, избранный в конкретной стране механизм государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, а также наличие у государственных органов права решать на местах те публичные дела, которые в принципе могут решать и органы местного самоуправления.

В этом вопросе соотношение государства и местного самоуправления может иметь институциональные особенности, когда, например, на местной территории действуют представительный

орган самоуправления и исполнительный государственный орган общей компетенции. Ранее такая модель использовалась в некоторых субъектах РФ в их районном (городском) звене, но была упразднена как противоречащая Конституции России и развивающему ее законодательству. Близкие к обрисованной модели схемы имеются в других странах. Так в Казахстане в рамках административно-территориальных единиц создаются маслихаты в качестве представительных органов самоуправления, а также возглавляемые акимами акиматы – местные государственные исполнительные органы. Акимы и акиматы наделены полномочиями местного государственного управления и функциями самоуправления¹.

В России данный срез проявляется, например, в праве субъектов РФ перераспределять в свою пользу полномочия всех или отдельных муниципальных образований. Однако такое перераспределение, внося особенности в содержание деятельности органов государства и местного самоуправления, все же не затрагивает применяемые в муниципальных образованиях модели организации муниципальной власти. Само это перераспределение является функциональным, а не организационно-институциональным. Но есть исключение, связанное с организацией власти на федеральной территории «Сириус». О нем будет сказано ниже.

Таким образом, в нашей стране форма (организационный механизм) муниципального правления определяется в первую очередь в зависимости от полномочий представительного органа, главы муниципального образования по отношению к местной администрации как исполнительно-распорядительному органу общей компетенции. Помимо этого, значение имеют способ формирования органов самоуправления и набор «сдержек» и «противовесов» в отношениях между ними. В числе указанных инструментов: право главы муниципального образования отклонить нормативный акт представительного органа и право последнего преодолеть это отклонение путем повторного принятия акта

¹ В Казахстане отсутствует жесткое обособление вопросов местного значения и государственных дел. Поэтому нет жесткого разделения местного самоуправления и местного государственного управления.

квалифицированным большинством голосов; право представительного органа удалять главу в отставку; его право принимать участие в формировании местной администрации, в том числе в утверждении или согласовании назначения на должность заместителей главы местной администрации, руководителей отраслевых (функциональных) и (или) территориальных органов местной администрации.

Современное российское законодательство о местном самоуправлении позволяет на основе указанных обстоятельств выделять несколько моделей организации аппарата муниципальной власти (несколько «форм правления» на местах)¹. Выделим основные из них.

Первая модель предусматривает избрание главы и представительного органа муниципального образования на выборах. Уже это обстоятельство делает полученный главой на выборах мандат таким же весомым, как совокупный мандат избранных депутатов. Глава является высшим должностным лицом своего муниципального образования, его официальным представителем (это характерно для всех моделей) и главой местной администрации, руководимой им единоначально. Представительный орган выполняет функции представления населения, нормотворчества и контроля принимаемых им решений. В вопросах внутренней самоорганизации он автономен. Но и глава участвует в осуществлении указанных функций сообразно своему статусу, соединяя в своей компетенции полномочия практически во всех отраслях местно-публичной жизни. При этом он подконтролен и подотчетен представительному органу и населению, в том числе как глава администрации. Подконтрольность и подотчетность главы не означают его зависимости от представительного органа и права последнего давать главе обязательные для исполнения указания, касающиеся того, как глава должен действовать в рамках его полномочий.

¹ Об этом же смотри: *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право России: учебник. Екатеринбург, УрГЮА, 1997. С. 110–114; *Кокотов А. Н., Саломаткин А. С.* Муниципальное право России: учебник. М., Юрист, 2005. С. 221–223; *Муниципальное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов.* 8-е изд. пер. и доп. М., Юрайт, 2023. С. 261–265.

Данная модель напоминает сложившуюся на федеральном и региональном уровне смешанную президентско-парламентскую форму правления с доминирующим положением в ней соответственно Президента РФ и глав субъектов РФ. На местах в рамках этой модели доминируют главы муниципальных образований (в рамках собственных полномочий). «Парламентский» оттенок данной модели придают «сдержки», которые вправе использовать представительный орган в отношении главы.

Так представительный орган утверждает по представлению главы муниципального образования структуру местной администрации. Представительный орган вправе по инициативе депутатов или главы субъекта РФ принять решение об удалении главы в отставку, например, в связи с неудовлетворительной оценкой деятельности главы по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом, если такая оценка дана два раза подряд. Главе в силу его ведущей роли в системе местного самоуправления может быть поставлено в вину как основание удаления в отставку также систематическое недостижение показателей эффективности деятельности местных органов. То есть глава отвечает за итоги не только своей работы, но и работы иных органов самоуправления. Здесь речь может идти главным образом об его ответственности за деятельность исполнительных органов муниципального образования. Он не может отвечать за неэффективную работу представительного органа, если только она не предопределена его действиями. Справедливо ли удаление главы в отставку по этому основанию в других моделях организации местного самоуправления, в которых глава муниципального образования обладает меньшей властью – это вопрос, требующий дополнительной проработки.

Удаление главы в отставку позволяет депутатам пересматривать результаты выборов, в ходе которых глава был избран. Поэтому данное средство должно иметь четкое правовое закрепление, предусматривать узкий набор весомых оснований для удаления главы в отставку, проводиться в выверенной процедуре. Иначе если партийная принадлежность большинства депутатов и главы расходятся, а соответствующие партии (группы влияния) противостоят друг другу, то искушение использовать удаление

в отставку в качестве способа избавления от противника может вылиться в произвол. Система «сдержек» и «противовесов» должна обеспечивать равновесие властных возможностей разных органов самоуправления, а не использоваться для его нарушения.

Вариантом первой модели является организация муниципальной власти, в которой глава муниципального образования избирается не на выборах, а представительным органом из состава своих депутатов или из числа кандидатов, представленных главой субъекта РФ или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Специфицировать первую модель может и формирование представительного органа муниципального образования в ходе непрямых (двухстепенных) выборов. Этот вариант предусмотрен для муниципальных районов. В закрытых административно-территориальных образованиях создаются городские округа. Глава такого округа возглавляет местную администрацию и избирается представительным органом округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В административных центрах субъектов РФ глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных главой субъекта РФ.

Если главой избирается депутат, то он слагает свои депутатские полномочия. При избрании главы представительным органом в перечисленных случаях его самостоятельность обеспечивается за счет того, что депутаты не вправе его отозвать (переизбрать) по своему усмотрению. Досрочное прекращение полномочий главы допустимо только по указанным законом основаниям, в частности, посредством удаления его в отставку.

Перечисленные особенности замещения должности главы муниципального образования, формирования представительного органа муниципального образования могут иметь место и в иных моделях организации муниципальной власти.

Во второй модели представительный орган и глава муниципального образования избираются населением на выборах. Однако глава, будучи высшим должностным лицом муниципального образования, выполняя представительские полномочия, обладая правом «вето» в муниципальном правотворческом процессе по

отношению к актам представительного органа, не возглавляет местную администрацию. Ее на основе единоначалия возглавляет назначаемый на должность по контракту глава местной администрации. Контракт с ним заключается на срок полномочий представительного органа, но не менее чем на два года. Лицо назначается на должность главы администрации представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В соответствии с актом представительного органа о назначении главы администрации на должность контракт с ним заключает глава муниципального образования. То есть у главы муниципального образования в данной процедуре, в отличие от представительного органа, скорее техническая роль. Назначаемый на должность глава администрации подконтролен и подотчетен представительному органу. Представительный орган по представлению такого главы утверждает структуру местной администрации.

Следовательно, во втором модели глава муниципального образования отделен от исполнительного аппарата местной власти – он взаимодействует с администрацией как официальный представитель муниципального образования и жителей, но не имеет действенных рычагов влияния на исполнительный аппарат. Сильная сторона данной модели заключена в попытке соединения лидерских начал в управлении и гарантий от необоснованной концентрации всей исполнительной власти в одних руках. В то же время в ней заложен возможный конфликт главы администрации, непосредственно руководящего работой исполнительных органов, распоряжающегося средствами местного бюджета, объектами муниципальной собственности, и главы муниципального образования, наделенного в основном представительскими полномочиями.

Вторая модель имеет схожесть с парламентской формой правления. Но при отсутствии в составе представительного органа устойчивого большинства одной партии (группы влияния) или при наличии такого большинства (при том, что глава администрации относится к этой же партии, группе) ведущей силой в муниципальном образовании становится глава администрации, исполнительный аппарат. На лояльность представительного органа

к администрации влияет и то, что большинство депутатов зачастую составляют представители бюджетных организаций и предпринимательских структур, во многом зависящих от нее.

Эта модель отдаленно напоминает древнюю схему управления, в которой есть два руководителя. Один внешний и зачастую формальный правитель, а другой – правитель, находящийся «за кадром», но обладающий подлинной властью. Таково соотношение императора и сёгуна в Японии, кагана и бека в Хазарии. Впрочем, в недалекие времена в СССР при наличии формального правителя в лице председателя Президиума Верховного Совета СССР все знали, что реальная власть принадлежит генеральному секретарю ЦК КПСС. Позднее, чтобы избавиться от этого положения, две названные должности стал занимать один человек – Л. И. Брежнев.

В связке же «глава муниципального образования» и «глава администрации» реальная власть, как правило, принадлежит второму. При тесном взаимодействии указанных лиц возможен вариант их успешного соправления (некое подобие дуумвирата в древнем Риме). Понятно, что такое соправление может иметь место, но чаще вопреки механизму управления второй модели. Практика показывает, что многие главы муниципальных образований, в которых была выбрана вторая модель, спустя непродолжительное время после этого начинают ратовать за переход к модели, в которой избираемый населением глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

Третья модель. Представительный орган избирает главу муниципального образования из числа депутатов. Глава возглавляет местную администрацию и исполняет полномочия председателя представительного органа. Следовательно, глава выступает одновременно в трех лицах, концентрируя в своем лице значительный набор полномочий. При этом должности главы администрации и лица, исполняющего полномочия председателя представительного органа, являются производными от должности главы муниципального образования. Условием же занятия и сохранения последней является наличие у лица статуса депутата. Время покажет, упростятся ли эти требования к главе. Сможет ли в данной модели три названные роли совмещать лицо, не являющееся

депутатом, а избранное представительным органом в качестве главы, к примеру, по результатам конкурса. Думается, что изменение законодательства в этом направлении нежелательно, поскольку колеблет самостоятельность представительного органа.

Обрисованная модель предусмотрена для внутригородских муниципальных образований городов федерального значения и сельских поселений. Для них сделано исключение из того общего запрета, что глава не может исполнять полномочия председателя представительного органа. Однако весомая власть главы в этих образованиях купируется значительной зависимостью последних соответственно от властей городов федерального значения и муниципальных районов. Следует иметь в виду, что такой глава, как и в иных моделях, подконтролен и подотчетен населению и своему представительному органу во всем наборе его полномочий. Кроме того, в силу исполнения главой полномочий председателя представительного органа он, обладая полномочием по подписанию нормативных актов представительного органа, не имеет права «вето» в их отношении.

В третьей модели гарантией самостоятельности главы муниципального образования по отношению к депутатам является то, что после его избрания в установленном порядке депутаты не вправе его отозвать по соображениям целесообразности, исходя из того, что, например, ошиблись в выборе. Переизбрать его как лицо, исполняющее полномочия председателя представительного органа, они также не могут, поскольку в силу закона эти полномочия по должности исполняет глава муниципального образования. Как и в иных моделях, досрочное прекращение полномочий главы допустимо здесь только по указанным законом основаниям, в частности, посредством удаления его в отставку. Названные гарантии самостоятельности главы муниципального образования повышают ответственность депутатов при решении ими вопроса об его избрании.

Вместе с тем, и депутаты должны иметь гарантии от недобросовестного поведения главы, прежде всего в части исполнения им полномочий по организации работы представительного органа. На практике имели место случаи, когда глава не созывал заседания представительного органа, настаивая на том, что

только он вправе это делать. Смысл этих действий – блокировка работы представительного органа в течение срока, по истечению которого представительный орган может быть распущен. К таким мерам государственные и муниципальные чиновники прибегают, используя главу для того, чтобы «избавиться» от представительного органа с «нежелательным» составом депутатов. Надо понимать, что стремление чиновников иметь предсказуемый состав депутатов ведет к тому, что в стране заdraиваются официальные дискуссионные площадки, используемые для сбрасывания с их помощью «социального пара». Но он никуда не девается, что чревато в будущем взрывом накапливающего его государственного «котла». Наша страна имеет подобный печальный опыт.

В третьей модели полномочия главы ограничены сроком, на который избраны депутаты текущего созыва. После избрания представительного органа нового созыва депутаты избирают нового главу из своего состава. Однако до момента такого избрания полномочия главы исполняет ранее избранное на эту должность лицо, даже если он не избран в новый состав депутатов. Данная мера позволяет обеспечить преемственность муниципальной власти. Вместе с тем, если вновь избранные депутаты по каким-то причинам не могут в течение длительного времени избрать нового главу, то нарушается принцип народовластия. Это требует установления таких процедур самоорганизации депутатов нового созыва, которые бы позволяли им в кратчайший срок избрать нового главу.

С отсутствием названных процедур столкнулся Конституционный Суд РФ, рассматривая жалобу депутатов муниципального округа «Литейный округ» (внутригородское муниципальное образование Санкт-Петербурга).

В этом округе перед новыми общими выборами депутаты представительного органа ввели повышенную норму голосования для избрания главы. Решением от 4 сентября 2019 года № 11 они установили, что избранным на эту должность считается кандидат, набравший в ходе голосования не менее 2/3 от установленного числа депутатов (квалифицированное большинство). До этого победителю требовалось набрать простое большинство

голосов. В итоге вновь избранные депутаты в течение ряда лет не могли избрать нового главу, и его полномочия исполнял прежний глава. В новом составе представительного органа большинство получили представители одной партии, а полномочия главы исполняло лицо, избранное прежним составом представительного органа, в котором доминировала другая партия. Причем оно было избрано на основе нормы простого большинства голосов. В связи с этим ряд депутатов данного муниципального образования обратились в Конституционный Суд, оспорив, в частности, конституционность пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2021 года № 50-П данная норма признана не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой, не исключая наличия в уставе муниципального образования положения об избрании главы муниципального образования из состава представительного органа квалифицированным большинством голосов (что само по себе допустимо), она в системе действующего регулирования не дополнена правилами, позволяющими определить лицо, осуществляющее полномочия главы муниципального образования на основании волеизъявления действующего состава представительного органа, при невозможности избрать главу муниципального образования на основе такой нормы голосования в разумный срок, и (или) положениями, предусматривающими правотворческие полномочия представительных органов муниципальных образований по разрешению такой ситуации.

Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ содержит регулирование, направленное на исполнение этого конституционно-судебного решения. Согласно ему избрание главы муниципального образования представительным органом из своего состава проводится, как правило, на первом открывающем новый созыв заседании. Если кандидат на должность главы муниципального образования не набрал нужное число голосов, глава субъекта РФ в течение 10 дней назначает временно исполняющего полномочия главы муниципального образования, обладающего пассивным избирательным правом. Что означает формула – обладание таким лицом пассивным избирательным правом?

Он должен быть депутатом этого представительного органа или это не обязательно? Если не обязательно, то данная линия как раз и ведет к тому, что исполнять полномочия председателя представительного органа будет лицо, не имеющее статуса депутата. Такой подход чрезмерно ограничивает автономию представительного органа, о чем говорилось выше.

Третью модель можно уподобить смешанной президентско-парламентской форме правления с доминирующим положением в ней главы государства. При этом из всех имеющихся моделей она более всех приближена к советской схеме организации власти, в которой представительный орган – совет формировал исполком, являвшийся его внутренним руководящим органом и одновременно исполнительным органом общей компетенции. Однако в советской модели исполком являлся, во-первых, органом коллегиальным, а, во-вторых, подконтрольным не только своему совету, но и вышестоящему исполкому.

Четвертая модель используется в поселениях, являющихся административными центрами муниципальных районов. Уставами поселения и муниципального района может быть предусмотрено образование районной администрации, на которую возлагается исполнение полномочий администрации поселения. В этом случае в данном поселении местная администрация не образуется, глава поселения входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя.

Итак, в этой модели глава не является главой администрации, сочетая в своем статусе собственные полномочия главы и полномочия лица, исполняющего полномочия председателя представительного органа. Он подконтролен и подотчетен населению и своему представительному органу в указанном наборе полномочий. Кроме того, он, будучи наделенным полномочием по подписанию актов представительного органа, не обладает правом «вето» в отношении этих актов. В данной модели логично избрание представительным органом главой своего депутата и сохранение статуса главы лицом только при наличии у него депутатского мандата. Но законодательство пока однозначно такой подход не закрепляет. Нельзя исключать избрание главы избирателями на выборах или представительным органом по результатам конкурса. Как

и в иных моделях, досрочное прекращение полномочий главы допустимо только по указанным законом основаниям.

Четвертую модель трудно уподоблять той или иной форме государственного правления, поскольку она не имеет собственной системы исполнительных органов. В связи с этим в ней важны отношения главы поселения, как и представительного органа поселения, с администрацией муниципального района, действующей в названном поселении за себя и за отсутствующую администрацию поселения. Законодательство субъектов РФ должно четко регламентировать эти отношения, в том числе исходя из необходимости обеспечения интересов местного населения. Впрочем, данная модель теоретически может быть изменена так, что поселение, являющееся центром муниципального района, будет упразднено, попав полностью в поле ведения органов района.

Пятая модель. Она предусмотрена для организации власти на федеральной территории «Сириус» (Краснодарский край). Ее особенность в том, что органы этой территории имеют смешанную природу. Они сочетают в себе черты органов государственной власти и местного самоуправления. В данной модели преодолевается жесткое различие органов государства и органов местного самоуправления. Это позволяет провести параллель с местными органами в Казахстане, о которых речь шла выше. Согласно части 2 статьи 2 Федерального закона от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»», местное самоуправление в этой федеральной территории осуществляется проживающими на ее территории гражданами непосредственно, а также через органы публичной власти, осуществляющие в том числе полномочия органов местного самоуправления городского округа. Следовательно, можно утверждать, что органы публичной власти здесь имеют статус органов государства, дополнительно наделенных полномочиями органов местного самоуправления.

К органам публичной власти федеральной территории «Сириус» относятся: Совет федеральной территории – представительный орган, возглавляемый председателем Совета федеральной территории; администрация федеральной территории – исполнительно-распорядительный орган федеральной территории,

возглавляемый главой администрации федеральной территории; иные органы публичной власти, если их образование предусмотрено уставом федеральной территории.

Совет федеральной территории формируется сроком на пять лет в составе 17 членов, из которых: девять членов избираются в соответствии с законодательством о выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; три – назначаются Президентом РФ; три – назначаются Правительством РФ; один – назначается главой Краснодарского края. В состав Совета также по должности входит глава администрации федеральной территории. Он назначается Советом на срок до пяти лет и возглавляет администрацию федеральной территории. Он не может занимать должность председателя Совета федеральной территории.

Подобная модель организации публичной власти схожа с парламентской формой правления.

Шестая модель. Применялась на основе федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Однако федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ ее не раскрывает. Думается, что данную модель все же не стоит исключать из арсенала средств муниципальной политики. Возможно, мы вернемся к ней в будущем. Ее принципиальное отличие от других моделей заключается в том, что представительный орган в ней отсутствует. Его полномочия осуществляет сход граждан с правами представительного органа. Такой вариант был предусмотрен для поселений, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляла не более 100 человек. Глава поселения избирался на сходе граждан поселения и исполнял полномочия главы местной администрации. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек могло быть предусмотрено, что представительный орган не формируется, а его полномочия осуществляются сходом граждан. В данной модели, с одной стороны, непосредственная демократия преобладает над представительной демократией, но, с другой стороны, отсутствие представительного органа резко расширяет возможности местной администрации и ее главы. Другое дело, что эти возможности крайне невелики в силу незначительного объема полномочий.

Территориальные органы местного самоуправления и укрупнение муниципальных образований*

Местная власть должна быть устроена так,
чтобы любой гражданин мог дотянуться до нее рукой.

*В. В. Путин***

Территориальные органы местного самоуправления как исполнительные органы (отделы, управы, управления, др.) создаются на отдельных территориях муниципальных образований в целях улучшения управляемости ими и муниципальными образованиями в целом, приближения местной власти к жителям.

Вся территория муниципального образования может делиться на территории, на которых действуют указанные органы. В городских округах, создаваемых на базе городов, разделенных на районы (округа), не являющиеся внутригородскими муниципальными образованиями, территориальные органы городского округа создаются в этих внутригородских единицах. Вместе с тем чаще территориальные органы создаются не на всей территории муниципального образования, а на отдельных его территориях, к примеру, в отдаленных населенных пунктах. Если в ведении территориального органа находятся несколько населенных пунктов, то тот из них, в котором он размещен, может наделяться статусом центра подведомственной территории. Иной вариант – территориальное подразделение местной администрации размещается по месту нахождения последней, а на отдельных территориях муниципального образования действуют должностные лица этого подразделения.

* **Для цитирования:** *Кокотов А. Н.* Территориальные органы местного самоуправления и укрупнение муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1. С. 28–31.

** См.: Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года // Российская газета. 2013. 13 декабря.

Территориальные органы, как правило, не имеют статуса самостоятельных органов местного самоуправления, непосредственно находящихся в структуре органов местного самоуправления муниципального образования, входя при той или иной степени самостоятельности в структуру его администрации. Положения о территориальных органах утверждаются решениями представительного органа местного самоуправления, но могут утверждаться и решениями местной администрации (Ачитский городской округ Свердловской области, Маревский муниципальный округ Новгородской области).

Территориальный орган возглавляет на основе принципа единоначалия руководитель (глава, начальник, председатель). В пределах своих полномочий он издает приказы и распоряжения. Руководитель назначается и освобождается от должности главой муниципального образования (главой местной администрации) и ему подчинен. Такое подчинение может ограничиваться общей подотчетностью тогда, когда руководитель территориального органа по вопросам своей деятельности непосредственно подчинен одному из должностных лиц администрации, например первому заместителю главы администрации.

Впрочем, это не исключает нормативного закрепления и иных линий подотчетности (подконтрольности) территориальных органов. В некоторых случаях в положениях о территориальных органах прямо закрепляется их обязанность действовать в интересах местного населения и подотчетность не только главе муниципального образования, но и местному населению, а также их подконтрольность представительному органу муниципального образования (такое регулирование содержит Положение о Зайковской территориальной администрации Ирбитского муниципального образования Свердловской области). Этот положительный опыт следует распространять.

Территориальные органы, как правило, наделяются специальной межотраслевой компетенцией. Они осуществляют исполнительно-распорядительные функции в рамках закрепленных за ними полномочий по решению вопросов местного значения и исполнения отдельных государственных полномочий на подведомственной территории, в пределах, установленных уставами

муниципальных образований и положениями о таких органах. В их компетенцию включают полномочия в рамках практически всех вопросов местного значения (в их исполнительно-распорядительной составляющей). К примеру, это полномочия по вопросам: планирования, экономики, финансов, управления имуществом, социально-экономического развития территории; строительства, землепользования и охраны окружающей среды; жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства; дорожной деятельности и связи; потребительского рынка и услуг; социальной поддержки населения, труда и занятости; культуры, спорта и работы с детьми и молодежью; безопасности и защиты населения; работы с населением, общественными объединениями граждан, средствами массовой информации.

К ведению территориальных органов относят координацию деятельности подведомственных им муниципальных учреждений, формирование и утверждение муниципальных заданий для подведомственных муниципальных учреждений. Они могут осуществлять функции учредителя в отношении муниципальных учреждений и предприятий. Важным элементом самостоятельности территориальных органов является осуществление ими правомочий главного администратора доходов, главного распорядителя средств бюджета и получателя таких средств в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Территориальные органы могут наделяться правами юридического лица в качестве муниципального казенного учреждения. В этом качестве они вправе от своего имени заключать договоры (муниципальные контракты) и соглашения, совершать сделки при осуществлении муниципальных функций в пределах своих полномочий.

Таким образом, территориальные органы, будучи структурными подразделениями местной администрации, являются на территориях своего действия не органами этих территорий, а исключительно представителями (агентами) муниципального центра на них. В теории этот способ распределения полномочий между центром и местами именуют деконцентрацией власти.

Его отличают от децентрализации, при которой в рамках политико-территориального (административно-территориального) образования наряду с его управленческим центром действуют органы отдельных местностей, обладающие известной самостоятельностью по отношению к управленческому центру¹. Названная самостоятельность задается, в частности, правом местного населения формировать свои органы или активно участвовать в их формировании управленческим центром.

Идущее в настоящее время укрупнение муниципальных образований, продиктованное необходимостью объединения их небогатых ресурсов, заключающееся в замене муниципальных районов городскими и муниципальными округами и упразднении поселенческого уровня местного самоуправления, объективно ведет к отрыву местной власти от жителей. И это не может переломить то обстоятельство, что граждане упраздняемых поселений вправе направлять своих депутатов в представительный орган городского, муниципального округа. В сложившихся условиях важно предусмотреть гарантии сохранения близости муниципальной власти к жителям, обеспечения им возможности, пользуясь словами Президента Российской Федерации В. В. Путина, «дотягиваться до местной власти рукой».

Территориальные органы – одна из наиболее действенных гарантий такого рода². В определенной мере они способны закрыть ту брешь в структуре муниципальной власти, которая появилась там, где упразднены городские и сельские поселения. Не случайно в проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», исключая поселенческий уровень, предусмотрено, что в структуру местной администрации городских

¹ См., например: *Брэбан Г.* Французское административное право / под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова; пер. с фр. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича М., Прогресс, 1988. С. 86.

² Об этом также смотри: *Кокотов А. Н.* Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации // *Российский юридический журнал.* 2015. № 1. С. 44.

и муниципальных округов, как правило, входят территориальные органы местной администрации (ч. 16 ст. 22)¹.

Иная мера, направленная на решение задачи приближения власти к жителям в крупных муниципальных образованиях, – создание в городских округах внутригородских районов. Но, во-первых, она предназначена только для городских округов. При этом проект названного выше федерального закона ее не содержит. Во-вторых, она предполагает разделение всей территории городского округа на внутригородские районы как муниципальные образования, органы которых не подчинены органам местного самоуправления городского округа. Однако такая широкая автономность отдельных частей городского округа не всегда востребована. В силу отмеченного между данной мерой и полным отсутствием управленческой самоорганизации на объективно этого требующих частях муниципального образования должен иметься набор разных способов приближения муниципальной власти к жителям. Ряд из них связаны с деятельностью территориальных органов местного самоуправления.

Кроме того, улучшение социально-экономических показателей деятельности муниципальных образований способно обеспечить не только их механическое объединение, но и иные меры. В их числе сохранение при упразднении муниципальных районов отдельных поселений, которые при очевидности их долговременной социально-экономической состоятельности могли бы существовать вне каких-либо иных муниципальных образований или находиться в ассоциативной связи с сопредельным городским или муниципальным округом. Названная ассоциативная связь

¹ В Федеральном законе от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ это часть 17 статьи 22. Она гласит, что в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, в структуре местной администрации в соответствии с критериями, установленными законом субъекта РФ, могут быть сформированы территориальные органы местной администрации. Одним из критериев формирования в структуре местной администрации ее территориальных органов является пешеходная доступность до административного центра муниципального образования или до территориальных органов местной администрации и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования (доп. прим. автора).

есть один из вариантов межмуниципального сотрудничества разных муниципальных образований¹. Однако данная мера требует изменения действующего регулирования².

Представляется, что в городах и крупных поселках, оказавшихся после упразднения городских и сельских поселений на периферии городского или муниципального округа, исполнительные территориальные органы в необходимых случаях могли бы создаваться не как исключительно «агенты» муниципального центра, а в качестве собственных органов указанных населенных пунктов. Это предполагает, в частности, участие в назначении главы территориального органа в тех или иных формах местного населения. Лучше же, чтобы этот глава избирался местным населением, пусть и не обязательно на основании избирательного законодательства. Тут допустимы более простые схемы избрания. Впрочем, в любом случае они требуют своего четкого нормативного закрепления. Наделение жителей названных территорий правом избрания главы уже само по себе превращает данные территории в обособленные образования городского или муниципального округа, свидетельствуя о переходе в организации управления местами от модели деконцентрации к модели умеренной децентрализации³.

Расширение в городских и муниципальных округах самостоятельности отдельных мест может выражаться в наделении действующих на них территориальных органов общей компетенцией

¹ О межмуниципальном сотрудничестве как альтернативе устранению поселенческого уровня местного самоуправления смотри, например: *Комлев Е. Ю.* Межмуниципальное сотрудничество: некоторые проблемы и перспективы развития в контексте муниципальной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 16.

² Об этом смотри: мнение судьи А. Н. Кокотова к Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2019 года № 3578-О.

³ Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ, исключив подобный вариант, тем не менее, установил, что уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ может быть предусмотрено право представительного органа принимать участие в формировании местной администрации, в том числе в утверждении или согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов местной администрации (ч. 20 ст. 22) (доп. прим. автора).

в исполнительно-распорядительной области. Поскольку это ведет к действию на одной территории двух исполнительных органов общей компетенции: администрации городского, муниципального округа и территориального исполнительного органа, то, во-первых, важно разграничить их полномочия. Во-вторых, необходимо сохранение подчиненности территориального органа администрации городского, муниципального округа. Подчиненность же предполагает право администрации муниципального образования отменять акты территориального исполнительного органа. Нормативно может предусматриваться отмена актов территориальных органов как по соображениям законности и целесообразности, так и исключительно по соображениям законности.

Еще один способ приближения муниципальной власти к жителям в городских и муниципальных округах – это законодательное допущение создания на отдельных их территориях помимо исполнительных еще и представительных (выборных) органов местного самоуправления. Территориальные представительные органы могут на своей территории осуществлять полномочия, частично совпадающие с полномочиями представительного органа муниципального образования, осуществляемые последним на всей территории муниципального образования. Взаимодействие представительных органов выделенных уровней предполагает разграничение их полномочий и право представительного органа муниципального образования отменять акты территориального представительного органа по соображениям законности. Такой подход применялся в советской модели организации местных государственных органов.

Допущение создания представительных и исполнительных органов на отдельных территориях городских, муниципальных округов ставит вопрос об отличии этой модели от традиционной схемы двухуровневой организации местного самоуправления. Отличие в том, что в нашем случае на первом и втором уровнях располагаются не муниципальные образования, а разные звенья аппарата власти городского или муниципального округа. При этом их взаимоотношения вполне могут строиться на том, что в советское время именовалось принципом демократического централизма. К названным отношениям применимы и иные

формы, использовавшиеся в советское время, в том числе институт двойного подчинения. Так, территориальные исполнительные органы могли бы быть подчинены в нормативно очерченных пределах по горизонтали представительному органу территории, на которой они действуют, а по вертикали – администрации городского, муниципального округа.

Предложенные способы создания территориальных органов требуют законодательного закрепления. Причем в федеральном законодательстве важно установить основы системы, порядка создания, формирования кадрового состава, полномочий территориальных представительных и исполнительных органов городских и муниципальных округов, форм их отношений между собой, с органами городских, муниципальных округов, иными субъектами. Именно на федеральном уровне необходимо определить условия, при наличии которых на отдельных территориях муниципальных образований могут или даже должны создаваться представительные органы и исполнительные органы общей компетенции. К ним должны быть отнесены: численность жителей соответствующих территорий, наличие у последних статуса города или иного населенного пункта, не являющегося при этом центром соответствующего муниципального образования, удаленность названных территорий от центра округа.

МЕСТНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Местные общественные организации в системе социалистического самоуправления народа*

Самоуправленческая проблематика разрабатывается сегодня довольно интенсивно¹, в круг исследуемых вопросов входят и различные аспекты местного самоуправления, в том числе деятельность местных общественных формирований². В то же время

* **Для цитирования:** *Кокотов А. Н.* Местные общественные организации в системе социалистического самоуправления народа // *Кокотов А. Н.* Местные общественные организации граждан как субъекты советского государственного права: дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. Свердловск, 1988. § 3 гл. 1. С. 65–88.

¹ См., например: *Науменко Л. К.* Методологические аспекты ленинской идеи народного самоуправления // Научное управление обществом. Выпуск 14. М., 1983; *Тихомиров Ю. А.* Управление делами общества. М., 1984; *Щиглик А. И.* Самоуправление в условиях развитого социализма. М., 1985; Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 1986; *Цвик М. В.* Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты). Киев, 1986; *Гулиев В. Е.* Теоретические вопросы социалистического самоуправления // Сов. гос-во и право. 1986. № 2; *Ильинский И., Рожко И.* Социалистическое самоуправление народа // Коммунист. 1986. № 2; *Ильинский И. П.* Социалистическое самоуправление народа. М., 1987; *Скуратов Ю. И.* Система социалистического самоуправления советского народа (проблемы теории и практики конституционно-правового регулирования): дисс. на соискание уч. ст. докт. юрид. наук. Свердловск, 1987; *Бутенко А. П.* Власть народа посредством самого народа. М., 1988.

² См., например: *Пертцик В. А.* Проблемы местного самоуправления в СССР. Т. XXXII. Сер. юрид.-кая. Вып. 6. Ч. 2. Иркутск, 1963; Общественные организации и органы общественной самодеятельности. М., 1985; *Страшун Б. А.* Развивать самоуправление по месту жительства // Коммунист. 1986. № 12; *Шутько Д. В., Орлова О. В., Пчелинцева К. Н.* Общественные формы самоуправления по месту жительства // Сов. гос-во и право. 1988. № 2 и др.

ведущийся здесь научный поиск далек от завершения; он еще значительно отстает от нужд социальной практики как в части общетеоретических разработок теории управления (самоуправления), так и в части анализа отдельных элементов, механизмов самоуправления общества в целом, его отдельных составляющих. Это утверждение вполне справедливо и для местных территориальных звеньев общества.

Общая, наиболее абстрактная схема социального самоуправления может быть выражена Марксовой формулой «правление народа посредством самого народа». Эту логическую схему очень непросто приложить к обществу, поскольку его индивидуальные, групповые (коллективные), классовые, общесоциальные запросы теснейшим образом переплетены, очень часто представляют собой неразрывные узлы, сцепки; реализация их опосредуется через деятельность (в том числе – управленческую) субъектов разного уровня и вида. Допустим, мы смогли структурировать по субъектам множество общественно-значимых запросов, но условия социальной действительности приводят к тому, что зачастую субъекты запросов, с одной стороны, и субъекты их непосредственной реализации, с другой, не совпадают. Между множеством первых и множеством вторых образуются сложные, необыкновенно запутанные связи. А отсюда, общая логическая схема самоуправления не может быть приложена к обществу без ее необходимого видоизменения. Она, таким образом, остается общей идеей и принципом, которые должны пройти этап «заземления».

Анализ социальных процессов показывает, что в силу целого ряда объективных и субъективных факторов общество не может исключить «чистое» управление (то есть такое, когда его объекты и субъекты не совпадают), отношения представительства. Можно ли в таком случае трактовать общество как самоуправляемое, если оно имеет активные управленческие структуры, представительную систему? На наш взгляд, да, но лишь тогда, когда: а) найдена правильная, объективно обусловленная потребностями социального развития пропорция управления и самоуправления; б) субъекты любых социально-нормальных интересов имеют эффективные средства (прежде всего правовые) их заявления и отстаивания, а в необходимых случаях – и самостоятельного

проведения в жизнь; в) управленческая система общества в целом, его отдельных звеньев функционирует в режиме, нацеленном на постоянное выявление, справедливую (для данного уровня развития общества) увязку и нормальную реализацию всех наличных запросов общества.

В качестве необходимого отступления заметим, что если мы ведем анализ системы социалистического самоуправления народа, то вполне уместно ввести и более широкую категорию системы социалистической самодеятельности народа. В рамках этой системы и действует механизм самоуправления, который берет на себя роль управляющего «мозгового» центра системы самодеятельности народа, поскольку управленческая деятельность – это такой вид социальной деятельности, который служит для упорядочения, опосредования иных ее видов¹. Данное разграничение уместно еще и потому, что не все проявления самостоятельной активности местных общественных организаций (в дальнейшем – МОО), иных социальных сил могут быть описаны в рамках категории управления (самоуправления). В дальнейшем мы будем использовать лишь эту категорию, но с учетом возможного расширения ее содержания сверх устоявшихся границ.

Поскольку самоуправление (как сплав демократии и управления²) есть вид социальной деятельности, то положим в основу его анализа общетеоретическую модель деятельности, принятую нами выше³. Исходя из обозначенного подхода, представим свое видение механизма общественного самоуправления: а) «вход» для «забора» определенных информационно-волевых импульсов: потребностей, интересов, целей; б) целеполагание; в) целеосуществление (самостоятельное формулирование и удовлетворение своих запросов, демократическое представительство социальных запросов); г) «выход» – результат самоуправленческой деятельности.

¹ См.: например: Керимова Т. В. Социальный прогресс и управление. М., 1980. С. 51–64.

² См.: Скуратов Ю. И. Указ. соч. С. 26.

³ Раскрытие этой модели дано на стр. 24–34 диссертации (доп. прим. автора).

Рассмотрение социального управления как вида деятельности, приложение к управлению различных общетеоретических деятельностных моделей, выделение в качестве существенных оснований управления потребностей, интересов, целей – сложившийся, доминирующий подход в анализе управленческой (самоуправленческой) проблематики (см.: *Афанасьев В. Г.* Человек в управлении обществом. М., 1977; *Бахрах Д. Н.* Основные понятия теории социального управления. Пермь, 1978; *Атаманчук Г. В.* Сущность советского государственного управления. М., 1980; *Сиренко В. Ф.* Проблемы интереса в государственном управлении. Киев, 1980; *Хан С. М.* Управленческие отношения социализма. М., 1982; *Тихомиров Ю. А.* Указ. соч.; *Скуратов Ю. И.* Указ. соч.; *Курашвили Б. П.* Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988).

Если в основе процесса самоуправления лежат разнообразные потребности и интересы, то логично предположить, что особенности последних, а также необходимость соотнесения их между собой в масштабе всего общества определяют и особенности механизма социального самоуправления, его единство и дифференциацию. С одной стороны, можно вести речь о множественности механизмов самоуправления (например, о политических и неполитических механизмах), что отражает богатство, видовое разнообразие, уровень сложности тех или иных групп социальных запросов. С другой стороны, подобные механизмы связаны между собой; в их рамках выделяется главный – государственная организация, политическая система в целом, что связано с потребностью налаживания повседневной жизни общества, его поступательного движения вперед в условиях значительного несовпадения запросов различных социальных сил. Все самоуправленческие механизмы обладают (должны обладать) относительной самостоятельностью, работают (должны работать) в автономном режиме, но в конечном итоге – находятся в силовом поле, задаваемом политической системой. Это поле она задает с помощью политико-правового режима, который распространяется на все общество, в том числе и на нее саму. Таким образом, система социалистического самоуправления народа (ее отдельные звенья) функционирует не только по законам социальной

«механики», но и по законам социального «электромагнетизма», если такое сравнение позволительно.

Ведущий механизм системы социалистического самоуправления народа – политическая система общества. Рядом авторов политическая система фактически отождествляется с системой социального управления (самоуправления). Так, авторы политико-правового комментария Конституции СССР 1977 года полагают, что «политическая система советского общества – это комплекс организаций, осуществляющих управление его делами». Следовательно, критерием отнесения социальных субъектов к политической системе необходимо рассматривать участие в управлении делами государства и общества¹. Заметим, этот комментарий вполне обоснован, поскольку именно данная теоретическая концепция заложена в тексте Конституции СССР 1977 года (смотри, например, ее главу 1 «Политическая система»). Но при таком подходе, во-первых, утрачивается грань между политическими и неполитическими структурами, политическим и неполитическим управлением, а, во-вторых, как бы снимается действительно стоящая перед обществом проблема органичного включения в политическую систему тех социальных формирований, которые испытывают в этом настоятельную потребность².

Политическая система советского общества справедливо, на наш взгляд, рассматривается как механизм социалистического

¹ См.: Конституция СССР. Политико-правовой комментарий / под ред. Б. Н. Пономарева. М., 1982. С. 20–21. А также см.: *Белых А. К.* Управление и самоуправление. Л., 1972. С. 93; Политические организации развитого социалистического общества (правовые проблемы). Киев, 1976. С. 42. Ф. М. Бурлацкий и А. А. Галкин соотносят политическую систему с экономической и духовной подсистемами общества непосредственно, а не через систему социального управления общества, чем объективно отождествляют ее с системой социального управления. См.: *Бурлацкий Ф. М., Галкин А. А.* Современный Левиафан. М., 1985. С. 31.

² А. А. Федосеев замечает: «Если все общественные образования рассматривать в качестве элементов политической организации общества, то тем самым снимается задача развития политической активности трудящихся и вовлечения их в политическую жизнь. См.: *Федосеев А. А.* Политика как объект социологического исследования. Л., 1974. С. 53.

народовластия¹. Уже приведенная формула позволяет увидеть, что в политическую систему входят лишь те социальные субъекты, которые непосредственно вступают в отношения по поводу осуществления власти народа. Представляется возможным выделить два основных фактора, цементирующих политическую систему и развивающих вышеприведенное ее определение. Первый касается особенностей сущностного предназначения политической системы в границах системы социального управления (самоуправления)². Второй касается особенностей функциональной направленности политической системы.

В рамках классового общества можно выделить группу таких интересов, целей классов, социальных слоев, отдельных коллективов, индивидов, которые, во-первых, направлены на реализацию потребностей, являющихся таковыми не только для данных социальных единиц, но и для других общественных субъектов, общества в целом. А, во-вторых, зачастую не совпадают с соответствующими интересами, целями других социальных сил, порой и противореча им. Следовательно, нормальное совместное удовлетворение этой массы ориентиров, взаимная увязка их между собой по вертикали и горизонтали невозможны без складывания в обществе комплекса властеотношений, материализующихся в институтах публичной власти, прямого народовластия.

¹ См., например: *Степанов И. М.* Конституция и политика. М., 1984. С. 146; *Кукушкин М. И.* Механизм народовластия в развитом социалистическом обществе // XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. М., 1982. С. 40; *Кириков Е. П.* Народовластие развитого социализма и политическая система // Вопросы теории права, социалистической государственности и социального управления. Выпуск 11. Томск, 1983. С. 12–34.

² Ряд авторов помимо категории политической системы выделяют также категорию политической организации, давая их различное соотношение. См.: *Разумович Н. Н.* Политическая организация и политическая система // Сов. гос-во и право. 1975. № 1; *Бурлацкий Ф. М.* Политическая система развитого социализма // Вопр. фил-фии. 1977. № 8; *Бутенко А. П.* Политическая организация общества при социализме. М. 1981; *Скуратов Ю. И.* Политическая система общества: понятие, субъекты // Проблемы формирования и развития политической системы буржуазного общества. Свердловск, 1984. В своей работе мы будем рассматривать эти категории как тождественные.

Управленческая (самоуправленческая) деятельность по снятию выделенного множества запросов, таким образом, перестает носить чисто технический характер и включает в арсенал своих средств властные механизмы¹.

Непростая проблематика соотношения власти и управления сегодня является предметом широкого научного обсуждения. Перспективным ориентиром, думается, может служить следующая формула: управление (самоуправление) есть средство реализации всей наличной массы социальных запросов; власть же есть средство управляющего воздействия по снятию особой группы социальных запросов, которые не могут быть удовлетворены их носителями в одностороннем порядке². Безусловно, при этом нельзя игнорировать и самостоятельную природу институтов власти.

Политическая система как совокупность объединений, взаимодействующих между собой по поводу власти, вырастает, следовательно, на «дрожжах» принципиальной сущностной дифференциации в деятельностной активности различных элементов общества, а вступление социальных объединений в политические отношения вообще и в отношения в рамках различных институтов властвования, в частности, определяется особым характером потребностей, интересов, целей, на удовлетворение которых эти объединения себя направляют.

Предрасположенность к выходу на «орбиту» политической системы должна быть дополнена, естественно, реальным включением в ее функциональную направленность. Основными функциями политической системы в самом обобщенном виде являются следующие: участие в формировании органов государственной

¹ По мысли Ю. А. Тихомирова, вопросы социального управления – это всегда вопросы политической власти. См.: *Тихомиров Ю. А. Социально-политическая природа управления // Сов. гос-во и право. 1972. № 7. С. 3.*

² Власть как средство управления рассматривается, в частности, Н. Г. Мишиным, Ю. А. Тихомировым, Н. М. Кейзеровым. См.: *Мишин Н. Г. Управление и государственная власть в социалистическом обществе. М., 1966; Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968; Кейзеров Н. М. Проблема власти в современной буржуазной социологии // Сов. гос-во и право. 1970. № 1.*

власти посредством организации и направления этого процесса; задание политико-правового режима жизни общества; выработка определенных политических программ и официальное их провозглашение в качестве общесоциальных (такие программы не обязательно распространяются на все общество, но всегда представляют собой определенное решение проблемы сочетания общесоциальных, групповых, индивидуальных запросов, будучи властно подкрепленными); проведение этих программ в жизнь посредством участия в управлении делами государства и общества в составе системы социалистического управления (самоуправления) народа.

Но достаточно ли участия в осуществлении любой из названных функций, чтобы быть отнесенным к субъектам политической системы? На наш взгляд, нет. Любая работающая система имеет основные и вспомогательные цели. Последние встают перед системой в ходе или по поводу реализации основных. Отсюда главными, ведущими элементами системы (в социальных системах – субъектами) являются такие, которые в ее рамках направлены на достижение именно основных, конечных ее целей. Для политической системы конечной целью, главным «продуктом», ради выработки которого она функционирует, является, как видится, во-первых, политико-правовой режим, распространяющийся на все общество, а, во-вторых, официальная (властно-подкрепленная) программа жизни общества¹.

Следовательно, полноправными субъектами политической системы должны рассматриваться такие единицы, которые включены в управление на этих участках политического процесса. Действительно, занимающиеся политической деятельностью объединения рассматривают участие в формировании органов государственной власти как средство облегчения проведения в жизнь тех интересов, для удовлетворения которых они созданы. Их участие в проведении в жизнь принятых властью решений, то есть в области правприменительной, носит последующий по отношению к выработке и провозглашению официальной программы

¹ Политико-правовой режим и официальная программа жизни общества содержат в себе ценностно-идеологический компонент (доп. прим. автора).

жизни общества характер и протекает в рамках заданного политико-правового режима. Последующий характер названной функции отнюдь не принижает ее важности, не лишает ее политического содержания, но очевидно, что задействованность социальных формирований только на этом отрезке политического процесса не дает права рассматривать их в качестве полноправных субъектов политической системы. То же самое касается объединений, которые ограничивают свое участие в деятельности политической системы рамками первой из перечисленных выше функций (например, избирательные комиссии).

С. С. Алексеев выделяет два «этажа» социального управления: директивный (партийные документы, общегосударственные планы, нормативные юридические акты) и основанная на нем оперативная управленческая деятельность¹. Представляется, что воздействие политической системы на общественные отношения протекает в целом в рамках директивного «этажа», хотя по С. С. Алексееву диалектика директивного и оперативного управления не проста: директивный характер нередко может иметь и оперативное управленческое решение². Таким образом, политическая система складывается прежде всего вокруг системы партийных органов, системы представительных органов государственной власти в той их ипостаси, в которой они совместно, посредством директивного воздействия на управленческую среду, непрерывно определяют, поддерживают, изменяют политико-правовой режим общества, программу его жизнедеятельности, режим и программу его составляющих.

Политическая система как сложное социальное образование сама может быть рассмотрена дифференцированно, в частности, на основе градации ее главного звена – системы советов народных депутатов. Так, возможно с учетом иерархии советов говорить о существовании в пределах политической системы имеющих определенную самостоятельность микрополитсистем, складывающихся вокруг советов того или иного уровня, в том

¹ См.: Алексеев С. С. Право и управление в социалистическом обществе // Сов. гос-во и право. 1973. № 6. С. 16.

² Там же.

числе местных. Предлагаемая постановка вопроса основывается на том, что совет любого звена имеет круг самостоятельно решаемых вопросов, самостоятельную компетенцию, право окончательного решения вопросов своего ведения, является (должен являться) властью на подведомственной территории и проводником в жизнь собственных решений.

Выделение микрополитсистем на этой основе возможно, равно как и выделение местных звеньев социалистического самоуправления народа, в таком случае микрополитсистемы должны рассматриваться как составные части соответствующих звеньев местного самоуправления. Именно в системе местного самоуправления и действуют МОО. Они представляют собой факультативные самоуправленческие механизмы¹, в отличие от системы советских органов. Самоуправленческая природа МОО неоднородна. И если с точки зрения инструментальных предпочтений самоуправленческий характер МОО виден невооруженным глазом – все МОО являются самоуправляющимися ассоциациями, то с точки зрения исходных сущностных ориентиров самоуправленческий их потенциал определить не так просто.

Целый ряд анализируемых объединений могут рассматриваться как самодостаточные самоуправленческие механизмы. Представляется, что это большинство «внутренних» объединений. Подобные МОО направляют себя на реализацию запросов, являющихся таковыми лишь для группы объединившихся лиц. В то же время целый ряд МОО направляют себя на снятие таких социальных потребностей, интересов, которые не могут быть удовлетворены посредством работы только МОО. Это, как правило, внешне направленные организации и такие, у которых в их работе выражена как внутренняя, так и внешняя направленность («органичные» объединения). В этих двух случаях МОО либо вступают во внешние связи с теми или иными общественными объединениями, либо включаются в целесообразную деятельность в их

¹ На подобное положение добровольных объединений в пределах местного самоуправления обращал внимание еще Н. М. Коркунов. См.: *Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. II. Часть особенная.* СПб, 1909. С. 489–490.

составе (не теряя самостоятельного характера). Вполне возможно и необходимо типизировать подобные варианты.

А). Широкая внешняя активность, связанная с необходимостью реализации внутренних для данной организации запросов. Прежде всего это активность по созданию условий для своего функционирования (испрошение помощи, содействия и т. д.). Подобный вариант характерен для ряда «внутренних» организаций, которые могут быть оценены как самодостаточные самоуправленческие объединения с вынужденным внешним выходом. Сюда могут быть включены садоводческие товарищества, ЖСК, ГСК, дачно-строительные кооперативы, иные подобные формирования.

Б). Участие МОО в функционировании микрополитсистемы¹. Ряд МОО направляют себя на реализацию таких социальных запросов, нормальное снятие которых возможно в рамках политической системы, либо при ее посредстве. Здесь самодостаточным самоуправленческим механизмом выступает соответствующее автономное звено политической системы, а МОО – его желательным и возможным дополнением. Отметим, что среди МОО нет объединений, для которых включение в микрополитсистему носило бы самодовлеющий характер. Включение в деятельность микрополитсистемы – дополнительное (хотя очень часто важное, порой необходимое) для МОО средство эффективной работы. В функционирование микрополитсистемы включаются, как правило, внешне направленные и «органичные» организации,

¹ Литература, изучающая соотношение политической системы и общественных организаций довольно обширна. См., например: *Первалов В. Д.* Правовые основы деятельности массовых общественных организаций в политической системе советского общества: дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. Свердловск, 1972; *Рожко И. Н.* Общественные организации трудящихся в политической организации советского общества. Системный анализ: автореф. дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. М., 1973; *Щиглик А. И.* Закономерности становления и развития общественных организаций в СССР: политико-правовое исследование. М., 1977; *Ямпольская Ц. А.* Общественные организации в политической системе социализма // Сов. гос-во и право. 1980. № 8; Общественные организации в политической системе / под ред. Ц. А. Ямпольской. М., 1984 и др. Проблематика же соотношения политической системы и непосредственно МОО пока только начинает разрабатываться.

стремящиеся выразить запросы местных социальных общностей разного масштаба, более широких, чем состав их членов (участников). Это, например, молодежные жилые комплексы (МЖК), фонды местных инициатив, дружины по охране природы и др.

В). Кооперация деятельности государственных органов, массовых общественных организаций и МОО: координация работы, взаимодействие, взаимопомощь, направление активности МОО со стороны их контрагентов. Из среды МОО здесь прежде всего выступают органы общественной самодеятельности: домовые, уличные, квартальные комитеты, товарищеские суды по месту жительства, народные дружины, другие подобные формирования, а также большинство кооперативных организаций.

Эта группа МОО действует в области исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, иных подотчетных советам органов. Отношения между последними и МОО носят, как правило, двусторонний организационный характер. Поэтому они не могут быть описаны как отношения в рамках микрополитсистемы. МОО тут выступают не как субъекты политической системы, а как объединения, вступающие в контакт с теми или иными производными от представительных органов формированиями на этапе внедрения в жизнь, детализации, возможного уточнения определенных разделов официальной программы жизни общества, которая уже сформирована.

В отличие от внутренне направленных объединений с элементом внешнего выхода данные формирования пытаются выразить запросы более широких, чем они сами групп граждан из среды местного населения. Это запросы, которые в первую очередь должны удовлетворяться органами государственного управления, предприятиями. В качестве самодостаточных самоуправленческих механизмов здесь в каждом конкретном случае выступают определенные подразделения государственного аппарата с примыкающими к ним добровольными объединениями, в том числе МОО.

Предложенное соотношение микрополитсистемы и данной группы МОО отличается от решения этого вопроса другими авторами. На наш взгляд, неточна Ц. А. Ямпольская, которая без учета разнородного положения в системе социалистического

управления (самоуправления) органов общественной самодеятельности, полагает, что последние входят в политическую систему через советы¹. Точнее говорить, что эти объединения связаны с политической системой через органы советов, а также, заметим, и через подразделения массовых общественных организаций.

Выделенные типы включения МОО в систему местного самоуправления носят объективный характер. Конкретные МОО предрасположены к тому или иному типу самоуправленческой деятельности в силу социальных запросов, на реализацию которых они себя направляют. Совершенно очевидно, что эта заданность не фатальна. Многообразная и изменчивая действительность порой заставляет МОО менять ориентиры их внешней активности. Так, например, «внутренние» МОО в определенных условиях (появление жестких внешних препятствий для нормальной реализации их социальной программы) могут оказаться предрасположенными к включению их в рамки политической системы.

Обозначим ряд характерных черт МОО с учетом их неодинакового включения в систему местного самоуправления.

Во-первых, как и иные общественные формирования, МОО всех типов – это важный канал проведения социальных экспериментов в тех областях, в которых они работают. Пункт 1 Устава Свердловского городского объединения «Молодежный сервис» закрепляет в качестве одной из его целей разработку и внедрение в практику новых форм и видов обслуживания населения². Пункт 1 Устава Новосибирского Фонда молодежной инициативы (ФМИ) определяет целью Фонда активное содействие развитию инициативы молодых граждан города, молодежных и детских

¹ См.: *Ямпольская Ц. А.* Органы общественной самодеятельности как форма общественной активности граждан // Сов. гос-во и право. 1983. № 12. С. 20. Ряд авторов безоговорочно включают подобные объединения в политическую систему. См.: *Орлова О. В., Чехарина В. И.* Органы общественной самодеятельности (обзор литературы) // Сов. гос-во и право. 1984. № 5. С. 121; *Чигирь А. Е.* Общественные самодеятельные организации трудящихся и развитие социалистической демократии. Минск, 1975. С. 116.

² Устав добровольного общества «Молодежный сервис» утвержден решением исполкома Свердловского городского Совета народных депутатов 13 августа 1987 года за № 282.

клубов по интересам, реализации общественно-значимых идей и предложений по организации свободного времени молодежи.

В сравнении с «утяжеленными» структурами массовых общественных организаций МОО более подвижны, динамичны и, как следствие, более оперативны и эффективны в вопросах поиска и отработки новых самоуправленческих форм активности населения, в том числе форм масштабного характера. В свое время на базе однотипных локальных самодеятельных образований сложилась система профсоюзных организаций¹. Совсем недавно во многом на базе широко распространившихся клубов трезвости создано Всесоюзное добровольное общество борьбы за трезвость (ВДОБТ). На базе широкого круга ветеранских объединений, в том числе местных, сложилась Всесоюзная организация ветеранов войны и труда, учредительная конференция которой состоялась в декабре 1986 года в Москве. В настоящее время образуется Всесоюзное общество друзей кино (ОДК СССР), которое, видимо, интегрирует многочисленные местные объединения любителей кино.

Перспективным для советских органов, массовых общественных организаций является обростание их «дочерними» МОО, создание МОО, на основе которых могли бы действовать неформальные группы². Примером «дочерних» МОО при комитетах ВЛКСМ являются свердловские объединения «Каскад» и «Молодежный сервис». Интересной и многообещающей организационной формой в деле социального экспериментирования являются также «межорганизации», в том числе общественно-государственные. Это самостоятельные МОО, учреждаемые другими общественными организациями, органами власти путем сложения их людских, материальных, иных ресурсов. К ним мы относим, например, культурно-спортивные комплексы (КСК).

¹ См., например: *Попов Т. Т., Субботин Д. Т.* К истории советских общественных организаций (сбор. архив. док-тов). М., «Высшая школа», 1970. С. 18.

² По пути поощрения малых объединений идет Новосибирский ФМИ. «Сегодня в состав фонда входят три десятка самодеятельных групп, клубов по интересам, любительских объединений – это более трех тысяч человек», – пишет один из основателей ФМИ А. Голомазов. См.: *Голомазов А.* Притяжение дела // Смена. 1987. № 1. С. 3.

Это постоянно действующие на местах объединения государственных и общественных организаций, учреждений культуры, спорта независимо от их ведомственной принадлежности и образуемые с целью создания благоприятных условий гражданам для их развития, удовлетворения культурных и спортивных интересов¹.

Посредством этих формирований возможно объединение усилий различных сил на насущных направлениях развития общества. В целом же возможности МОО в области поиска перспективных форм организации социальной жизни неисчерпаемы.

Во-вторых, МОО – это существенный источник информации о социальных проблемах, запросах людей². МОО – это не просто одна из форм заявления социальных потребностей, интересов, но и средство, выявляющее степень значимости, важности подобных запросов. Иными словами, это феномен, позволяющий не только фиксировать какое-то явление, но и определять его «количественную» сторону, интенсивность. Деятельность МОО позволяет определять уровень волевого подкрепления заявляемых ими потребностей, интересов, ценностных ориентаций. Это дает возможность государственным органам, органам массовых общественных организаций судить о степени притязаний тех или иных людей, их групп и, следовательно, более точно видеть картину наличных социальных устремлений людей, правильнее соотносить их между собой при принятии конкретных решений.

В то же время при определенных условиях МОО могут использоваться органами власти, массовыми общественными организациями как средство доведения важной информации до населения. «... отнесение объединений трудящихся к адресатам гласности обусловлено тем, что они выступают передаточными звеньями во взаимодействии советов с массами; информируя их, органы власти информируют членов данных объединений и, тем самым, интенсифицируют, углубляют и расширяют информационные

¹ Об этих МОО смотри: *Чемакин И. М.* Культурно-спортивные комплексы: правовой статус // Сов. гос-во и право. 1986. № 8. С. 20–27.

² См., например: *Сафаров Р. А.* Общественное мнение и государственное управление. М., 1975. С. 106.

контакты с населением в целом», пишет В. А. Кряжков, понимая под объединениями трудящихся и совокупность анализируемых нами формирований¹.

В-третьих, МОО – это не только средство информирования граждан, выявления проблем, но и важное средство разрешения данных проблем, самореализации гражданами их запросов. Поскольку местные советы народных депутатов призваны решать все вопросы, возникающие на их территории, исходя не только из общегосударственных интересов, но и из интересов проживающих здесь граждан². Для них МОО – это дополнительные механизмы выявления и разрешения таких вопросов. В этом плане велика роль организаций, работающих в сфере активности исполнительно-распорядительных органов государства. Данные формирования – это многочисленный и наиболее организованный отряд МОО.

В начале восьмидесятых годов имела место стабилизация их количества и численного состава. Так, с 1977 по 1984 гг. общее количество добровольных народных дружин (ДНД), товарищеских судов (всех) добровольных пожарных дружин (ДПД) равнялась примерно 656 тысячам, в них действовало 13 миллионов 960 тысяч человек. Общее количество домовых, уличных, квартальных, поселковых, сельских комитетов держалось на отметке 529 тысяч, в них работало примерно 2 миллиона 766 тысяч человек³. Статистические данные 1985 года показывают, что общее число территориальных комитетов выросло до 594,7 тысяч; в них стали работать более 3 миллионов человек. Общее количество ДНД, ДПД, товарищеских судов достигло 850,6 тысяч. Ныне они включают в свой состав примерно 18 миллионов 786 тысяч человек⁴.

¹ См.: Кряжков В. А. Информация в советской представительной системе (правовые и организационные проблемы). Свердловск, 1987. С. 30.

² См., например: ст. 1 Указа ПВС СССР от 19 марта 1971 года, в ред. Указа ПВС СССР от 28 ноября 1978 года «Об основных правах и обязанностях районных Советов народных депутатов» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 49. Ст. 795.

³ См.: Некоторые особенности организационной работы местных Советов народных депутатов (стат. сборники). М., 1979, 1982, 1983, 1984.

⁴ Там же.

Обозначенная группа МОО – важное средство поднятия масс до самостоятельного участия не только в голосованиях и выборах, но и в повседневном управлении, систематического привлечения все большего числа граждан, а в конечном итоге и всех граждан к непосредственному и ежедневному несению их доли тягот по управлению государством¹. Безусловно, общественники не должны подменять работников государственного аппарата, различных предприятий, учреждений, организаций; нужно чтобы органы общественной самодеятельности работали не за государственных служащих, не вместо них, а вместе с ними, – пишет Ц. А. Ямпольская, указывая на то, что самодеятельные формирования действуют самостоятельно, присущими им общественными методами².

Но выявлять социальные потребности и будить соответствующие им интересы граждан советы, массовые общественные организации могут не только с помощью широкого использования названных форм гражданской самодеятельности, но и с помощью опоры на всю совокупность МОО. Такая постановка вопроса требует определенного информационно-организационного обеспечения. Поэтому представляется целесообразным создание при местных советах, их исполкомах, территориальных комитетах массовых общественных организаций общественных отделов, консультационных групп, которые занимались бы изучением практики и координацией деятельности не только отдельных видов местных образований граждан, а всего множества МОО на подведомственной данному совету, комитету территории. В круг обязанностей предлагаемых органов вошло бы изучение и выявление проблем, потребностей, имеющихся на соответствующей территории, изучение возможностей их снятия силами, объективно заинтересованными в этом (подключение имеющихся объединений, проявление инициативы по созданию новых формирований (постоянных, временных), организационное обеспечение этапа их становления и т. п.). Могут такие консультативные

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 116; Т. 36. С. 74.

² См.: Ямпольская Ц. А. Органы общественной самодеятельности среди других форм общественной активности граждан // Общественные организации и органы общественной самодеятельности. М., 1985. С. 69.

органы создаваться и на более высоком уровне, например, при Президиумах Верховных Советов союзных республик.

В-четвертых, так же как и вся совокупность общественных организаций, МОО многое могут сделать для активизации личности, социализации ее интересов. Т. Ф. Кардаполова, анализируя работу любительских объединений, пишет, что их члены проходят подлинную школу самоуправления. Навыки, приобретенные здесь, могут быть реализованы и реализуются в умении управлять делами трудовых коллективов, в развитии народного самоуправления в целом¹.

В-пятых, МОО – это один из каналов контроля гражданского общества за деятельностью государства, политических структур². А. М. Мигранян отмечает, что единственная реальная возможность эффективного контроля общества над органами власти – активизация гражданского общества, институализация его основных звеньев³. Среди последних этот автор видит кооперативы, а также ассоциации и иные объединения общественности.

Освобождение гражданского общества от неоправданной опеки со стороны государственного аппарата требует, кроме прочего, перераспределения сил и возможностей в рамках политической системы, системы социального управления. Тут мы вполне согласны с И. М. Степановым, полагающим, что должны быть выработаны дополнительные «политические нормативы» взаимоотношений между отдельными звеньями всего механизма народовластия – своего рода социалистическая система «сдержек» и «противовесов», отвечающая принципам советской демократии, самоуправления народа⁴.

¹ См.: *Кардаполова Т. Ф.* Любительская деятельность как фактор творческой активности советского народа: автореф. канд. дисс. Свердловск, 1987. С. 14–15.

² В. И. Ленин указывал, что масса должна иметь право знать и проверять каждый самый малый шаг деятельности ответственных руководителей. См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 157.

³ См.: *Мигранян А. М.* Взаимоотношения индивида, общества и государства в политической теории марксизма и проблемы демократизации социалистического общества // *Вопр. ф-фии.* 1987. № 8. С. 80.

⁴ См.: *Степанов И. М.* Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы // *Сов. гос-во и право.* 1987. № 10. С. 10.

На местах обозначенный подход должен выражаться в расширении прав МОО в пределах соответствующих микрополитсистем, в усилении взаимодействия «на равных» внешне направленных и «органичных» МОО и советских органов, органов массовых общественных организаций. Такое взаимодействие необходимо как в областях прямой и представительной демократии, так и в области работы органов государственного управления. Структурным выражением этой тенденции могло бы стать формирование местных политических союзов типа отделений народных фронтов, существующих в ряде социалистических стран. В этом смысле высказался, например, Б. П. Курашвили: «Не исключено, что возникнет новая предельно широкая общественно-политическая организация, которая вначале будет чем-то вроде народного фронта в поддержку перестройки, а потом конституируется в постоянно функционирующий под общим руководством партии демократической союз обновления социализма ...»¹.

Наконец, особо необходимо отметить присущее всем МОО качество представительства. МОО, как видится, способны представлять интересы не только своих членов, отдельных граждан, но и различных групп местного населения, местного населения в целом, отдельных предприятий, учреждений, организаций, действующих на местах. Применительно к особенностям субъектов тех или иных интересов, к особенностям самих этих интересов строятся отношения представительства. Так, скажем, что МОО (как, впрочем, и иные социальные субъекты) не могут претендовать на роль единственных выразителей и проводников в жизнь запросов конкретных общностей в среде местного населения. Но они должны быть наделены полномочиями по участию (наряду с другими общественными силами) в формулировании, выражении этих запросов, в принятии решений, направленных на реализацию названных запросов.

¹ См.: *Курашвили Б. П.* Аспекты перестройки // Сов. гос-во и право. 1987. № 12. С. 8. С высоты прошедшего с той поры времени видно, что такой романтизм последних лет советского строя оказался явно оторванным от реалий жизни. И, тем не менее, остается вопрос – мог ли СССР измениться в лучшую сторону эволюционно, в том числе за счет тех подвижек, о которых писал Б. П. Курашвили? (доп. прим. автора).

Вот почему еще МОО заинтересованы во вхождении в сферу политических отношений, работы партийных и представительных органов государственной власти – ведь интересы местных общностей, местного населения формулируют эти органы; кроме того, прямое волеизъявление местных общностей также требует вступления их общественных представителей, в том числе МОО, в сферу действия представительной системы.

НОВАЯ И НОВЕЙШАЯ ИСТОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Местная власть в России (конец XX – начало XXI вв.)*

Масштабные социально-экономические и политические перемены в Союзе ССР с середины 80-х гг. прошлого века (так называемая перестройка) привели вначале к изменению, а затем и к слому советской модели организации местной власти. Государство попыталось заменить ее новой моделью, основанной на принципах местного самоуправления. Однако их закрепление в Конституции России и текущем законодательстве, воплощение в жизнь в правоприменительной практике обернулось непростым, противоречивым процессом переустройства управления местными территориями, включающим как движение вперед, так и откаты назад.

Данный процесс стал частью более внушительных изменений, приведших к распаду СССР¹ и становлению России, иных бывших союзных республик в качестве самостоятельных государств. В этом процессе перемен в организации местной власти с конца XX века по настоящее время можно выделить с известной степенью условности шесть этапов. Их выделение связано в первую очередь с существенными изменениями отношений государства и местных органов, а также – отношений представительных и исполнительных органов местного самоуправления².

* Публикуется впервые в данном Сборнике.

¹ 8 декабря 1991 года главами трех государств (Белоруссии, России и Украины) были подписаны Соглашения о прекращении существования СССР и создании СНГ. 26 декабря 1991 года Совет Республик Верховного Совета СССР принял декларацию о прекращении существования СССР.

² Также см.: Муниципальное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов. 8-е изд. пер. и доп. М., Юрайт, 2023. С. 53–63.

Первый этап задан перестроечными решениями 1988–1990 гг. Что касается перемен в организации публичной власти, в том числе местной, то их главным катализатором стало осознание правящим классом и населением тех недостатков советской представительско-управленческой системы, которые привели к ее застою, неэффективности. В их числе выделим два главных недостатка.

Во-первых, это формализм представительства. Советы как ведущее звено механизма государственной власти не были способны улавливать и выражать действительные запросы людей, общества в целом. Депутаты всех уровней власти, включая депутатов местных советов, не чувствовали себя подлинно народными избранниками. Такое положение вещей было связано с заорганизованностью выборов, их безальтернативностью. В одном округе баллотировался, как правило, один кандидат, получивший предварительное одобрение органов КПСС. Этот кандидат чувствовал свою зависимость не столько от избирателей, сколько от партийно-советских органов. Зависимость депутата от последних пересиливала императивную природу его мандата, означающую (в идеале) его связанность волей избирателей после выборов. Еще одна причина – сращивание партийного и государственного аппарата в условиях однопартийной политической системы и всестороннего доминирования одной идеологии – коммунистической¹.

Во-вторых, уровень профессионализма в деятельности органов власти был невысок, что предопределялось общественным характером работы депутатов (исключение составляли члены исполкомов местных советов). Кроме того, исполкомы, будучи исполнительно-распорядительными органами общей компетенции, замыкавшими на себя систему органов местного управления, а значит олицетворявшими в первую очередь интересы местных чиновников, руководили своими советами, не позволяя депутатам по-настоящему контролировать свою работу. А ведь постоянный депутатский контроль, как и контроль со стороны общественных

¹ Положение статьи 6 Конституции (Основного закона) СССР 1977 года о КПСС как руководящей и направляющей силе общества, ядре его политической системы, государственных и общественных организаций было устранено конституционной поправкой от 14 марта 1990 года, незадолго до распада СССР.

объединений, средств массовой информации, представляют собой необходимое звено обеспечения эффективной деятельности органов исполнительной власти.

Здесь следует отметить, что дальнейшие реформы местной власти показали, что названные выше недостатки представительско-управленческой системы не так легко изжить, как это казалось тогдашним реформаторам. По ходу реформ также пришло понимание того, что советская модель организации власти имела и ряд сильных качеств. К ним необходимо отнести то, что система советов была территориально приближена к людям. Советы создавались во всех звеньях административно-территориального устройства страны. Ее низовым звеном являлись районные в городе, сельские и поселковые советы. Неплохо было отлажено взаимодействие нижестоящих и вышестоящих органов. Местные органы власти на своей территории участвовали в решении всех возникающих здесь социально значимых вопросов. Эти вопросы имели природу государственных полномочий (дел).

При этом местные органы власти осуществляли контроль и координацию в отношении всех действующих здесь органов и организаций, в том числе вышестоящего подчинения. Так согласно статье 4 Закона РСФСР от 29 июля 1971 года «О районном Совете народных депутатов РСФСР»¹, райсовет в пределах своих полномочий обеспечивал комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, осуществлял контроль за работой расположенных на этой территории колхозов и иных кооперативных объединений, соблюдением законодательства предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения, координировал и контролировал их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения. Весьма деятельно советы взаимодействовали с населением, самодеятельными объединениями жителей.

То, что это достоинства советской модели, стало очевидным после ее слома. К сожалению, значимость сложившихся

¹ См.: Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 31. Ст. 653.

отношений начинает ярко осознаваться только после их упразднения. Внедряемые же властью новые отношения, даже порожденные умными, правильными идеями (той же идеей разделения государственных дел и вопросов местного значения), не всегда дают тот эффект, на который власть и люди рассчитывали. Впрочем, подобное имело место и раньше, когда большевики, захватив власть в стране, разрушили систему земского правления. А потом по ходу внедрения советов как органов власти «нового типа» вынуждены были учитывать в их работе многое из того, что было характерно для земств¹.

Осознание вышеупомянутых недостатков советской организации власти подтолкнуло правящий слой к необходимости выведения советов из-под плотной «опеки» исполнительных органов. Данная мера сама по себе была верной, поскольку имела целью укрепление народовластия, гражданского общества. В области идеологической она подкреплялась официальным призывом вернуться к истокам советского правления. Внешне данный призыв подавался в качестве лозунга «даешь всю власть советам», с которым большевики когда-то пришли к власти. Возрождение этого требования во второй половине 80-х гг. XX века стимулировало восстановление дееспособности советов как органов подлинно народного представительства. Для решения данной задачи было обновлено избирательное законодательство. 27 октября 1989 года в РСФСР был принят закон «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР»².

Указанный закон закрепил принцип гласности. В нем был расширен перечень субъектов, выдвигающих кандидатов в депутаты, в частности, за счет групп избирателей по месту жительства. Закон стал добротной основой для проведения состязательных, открытых выборов. Также законодательно было предусмотрено сокращение числа депутатов в советах. Например, территория Москвы для выборов Московского городского Совета была

¹ По этому вопросу смотри, например: *Дементьев А. Н.* О «системе советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // *Гос-во и право.* 1996. № 8. С. 112–119.

² См.: *Ведомости ВС РСФСР.* 1989. № 44. Ст. 1306.

разделена на 498 округов (до этого в его состав входила примерно одна тысяча депутатов). Сокращение состава депутатов претворяло в жизнь ту здравую мысль, что компактные по составу советы будут работать профессиональнее, чем их предшественники. Проходившие в 1990 году выборы в местные советы изменили социальный состав депутатского корпуса в пользу интеллигенции и служащих. Число депутатов из рабочих и тружеников села сократилось. Это воспринималось как то, что позволит расширить представительность советов, дав им возможность усилить профессионализм в работе.

Еще одна мера – образование в советах их собственных постоянно работающих руководящих органов. Ими стали президиумы советов, состоящие только из депутатов. Кроме того, в советах стали избираться председатели советов (их заместители), освобожденные от работы в исполнительных органах¹. Данные лица представляли свои советы, в том числе в отношениях с исполнительными органами власти. Как следствие, исполкомы перестали быть внутренними руководящими органами советов, сохранив статус исполнительных и распорядительных органов общей компетенции. Вместе с тем, такое регулирование, призванное снять с советов то давление, которое на них оказывали исполкомы, не вело еще к организационному обособлению представительной и исполнительной власти. Хотя его можно оценить как первый шаг в этом направлении. Что касается организационных основ деятельности, то советы и исполкомы продолжали действовать на основе принципа коллегиальности.

Сохранялась иерархия в отношениях местных органов власти разного территориального уровня. Решения вышестоящих советов и исполкомов, принятые в пределах их полномочий, были обязательны для нижестоящих советов и исполкомов. Продолжал действовать институт двойного подчинения исполкомов, когда они непосредственно подчинялись своему совету (по горизонтали) и исполкому вышестоящего уровня власти (по вертикали).

¹ См.: Примерное положение о председателях и президиумах местных Советов народных депутатов: одобрено постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 20 октября 1989 года // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1989. № 20. Ст. 373.

В первоначальной редакции закона Союза ССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹, говорилось, что исполнительные и распорядительные органы местных советов народных депутатов подчинены только советам, их образовавшим (часть вторая пункта 3 статьи 6). Однако довольно быстро это положение было пересмотрено. Его новая редакция, введенная законом Союза ССР от 23 октября 1990 года², восстановила привычный порядок. Согласно ей, решения местных советов, их исполнительных и распорядительных органов, принятые в пределах своей компетенции, обязательны для исполнения соответственно нижестоящими советами, их исполнительными и распорядительными органами.

В систему местных органов власти и управления все еще включались краевые, областные органы власти. В то же время закон Союза ССР от 9 апреля 1990 года, не определяя местные органы власти как органы негосударственные, перестал прямо относить их к числу органов государственных. Такая недосказанность проистекала, видимо, из того весомого доктринального подхода, согласно которому органы местного самоуправления все же отличаются от органов государственной власти. Но пока эти отличия законодателем еще не были «нащупаны» и, тем более, осознаны как необходимые к внедрению. Да и было явно преждевременно прямо определять местные советы как органы негосударственные. Ведь ранее весь советский период отечественной истории они входили в систему государственных органов.

Такое включение зиждилось, в том числе на идеологическом противопоставлении советских местных органов власти, имеющих государственную природу, и органов местного самоуправления в западных странах, зачастую позиционируемых как негосударственные органы. Поэтому сам термин «самоуправление» долго воспринимался как не распространяемый на деятельность органов государственной власти. Впрочем, имелись и иные подходы. Так, Ю. И. Скуратов в своих работах соединил проблематику суверенитета, народовластия с категорией самоуправления

¹ См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

² См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 44. Ст. 914.

народа, элементом которого выступает государственное самоуправление местных территориальных коллективов. Следовательно, государственная власть, воплощающая народный суверенитет, соединяющая управление и демократию, вполне может иметь вид народного самоуправления¹. Однако такое качество власти кроме прочего требует, чтобы местное население, местные органы власти обладали управленческой и социально-экономической самостоятельностью, выступали как субъекты местного государственного самоуправления.

С учетом отмеченного, можно сказать, что закон Союза ССР от 9 апреля 1990 года стал первой робкой попыткой выделения местных органов власти из системы государственных органов в качестве автономного звена механизма публичной власти. Она позднее получила развитие.

Второй этап. Переход к нему был предопределен резким ростом в обществе отрицательных оценок коллегиальности в управлении. В свою очередь их рост был задан ухудшением по ходу перестроечных процессов социально-экономического положения страны, всплеском регионального сепаратизма. В такие времена в массовом сознании начинает распространяться идея «сильной руки». А правящий слой ее подхватывает, усиливает, наделяя значением важной публичной задачи. Сокращение коллегиальных начал и усиление единоначалия в управлении получило выражение в Законе РСФСР от 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР» и постановлении Верховного Совета РСФСР о порядке его введения в действие². Закон упразднил исполкомы. Их заменили местные администрации, возглавляемые главами на основе единоначалия. Глава местной администрации избирался сроком на пять лет путем всеобщих прямых и равных выборов

¹ Смотри, например: *Скуратов Ю. И.* Система социалистического самоуправления советского народа: Проблемы конституционной теории и практики. Свердловск, изд-во Урал. ун-та, 1987. С. 9–56 и др. О возможности использования понятия местного самоуправления в приложении к советскому строю писал В. А. Пертцик. См.: *Пертцик В. А.* Государственные проблемы организации и деятельности местных Советов депутатов трудящихся в СССР: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Свердловск. 1967. С. 11 и др.

² См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010; 1011.

на территории соответствующего совета при тайном голосовании. Избрание главы непосредственно населением усиливало его властный вес по отношению к совету.

В структуре местных советов в это же время шло создание «малых советов». Последние были задуманы как руководящее ядро «больших советов», осуществляющие во время между сессиями «больших советов» их функции в четко очерченных пределах. Формирование «малых советов» не изменило коллегиальную природу советов, но сократило масштаб коллегиальности в их деятельности.

Был расширен набор мер, выступавших в качестве «сдержек и противовесов» между советами и администрациями. В их числе: утверждение советами структуры местных администраций по представлению глав администраций; отмена актов администрации советом в случае противоречия данных актов закону и решениям совета; право главы администрации обжаловать решения совета в судебном порядке¹. На этапе «притирки» полномочий представительных и исполнительных органов президиумы советов в первое время после их создания пытались, не ограничиваясь положением внутренних руководящих органов советов, брать на себя также функции внешнего управления, конкурируя с исполнительными органами. Однако такая практика не была поддержана государством. В итоге политико-правовые возможности местных советов стали сужаться, а аналогичные возможности местных администраций, чиновников, наоборот, – расширяться. Призыв передачи всей власти советам стал угасать. В этом можно увидеть отход от условно «парламентской» формы правления на местах и начало движения в сторону условно «президентской» формы правления. А как вариант – движение в сторону условно «смешанной» формы правления, предусматривающей баланс отношений представительного органа и администрации с сильным «президентом», то есть главой местного самоуправления (местной администрации).

¹ См.: *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Совет и администрация: спорные вопросы статуса и взаимоотношений // Российский юридический журнал. 1993. № 1. С. 72–80.

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»¹ установил, что органами местного самоуправления являются представительные (советы депутатов) и исполнительные органы (администрации), создаваемые в районах, городах, районах в городах, поселках, сельсоветах (статьи 2 и 10). Следовательно, они создавались в административно-территориальных единицах, образуемых внутри республик, автономий, краев, областей, городов республиканского значения (подчинения). Региональные же советы и администрации перестали именоваться местными². Это вытекало, например, из статьи 6 закона РФ от 5 марта 1992 года «О краевом, областном совете народных депутатов и краевой, областной администрации»³. В соответствии с ней краевой, областной совет и краевая, областная администрация содействуют развитию местного самоуправления на территории края, области; полномочия этих органов в отношениях с районными и городскими органами местного самоуправления определяются настоящим законом, а также другими законами Российской Федерации (пункт 1); краевой, областной совет и краевая, областная администрация не вправе принимать решения по вопросам, отнесенным законодательством Российской Федерации к ведению органов местного самоуправления (пункт 2).

Корреспондирующие этим предписаниям нормы содержались и в законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». В нем указывалось, что органы местного самоуправления не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции государственных органов, как и к компетенции других органов местного самоуправления (пункт 3 статьи 7). А государственные органы не вправе были самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы,

¹ После изменения наименования страны с РСФСР на Российскую Федерацию (25 декабря 1991 года) данный закон стал указываться как закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации».

² Позднее с принятием Конституции России 1993 года края, области, города федерального значения (подчинения), автономии обрели наряду с республиками статус субъектов Российской Федерации, а их органы стали органами власти субъектов РФ.

³ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

отнесенные к компетенции органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных законом (пункт 4 статьи 7). В пункте 2 статьи 9 данного закона было установлено, что органы государственной власти и управления любых регионов, кроме республик, не вправе принимать не предусмотренные законодательством решения, регламентирующие деятельность органов местного самоуправления. Однако государственные органы сохраняли право отмены не соответствующих законодательству актов местных органов (пункт 11 статьи 18, пункт 4 статьи 33). Отметим, что в большей мере природе местного самоуправления соответствует отмена актов местных органов (признание их недействующими в силу их несоответствия актам с большей силой) в судебном порядке. Но такой практике еще предстояло сложиться.

В то же время укрепляя самостоятельность местных органов по отношению к органам региональным, законодательство о местном самоуправлении на втором этапе не устранило соподчинения между органами местного самоуправления разного уровня. Вместе с тем, это соподчинение уже нельзя было рассматривать как продолжение действия главного принципа организации власти в советский период – принципа демократического централизма, рассматривающего нижестоящие органы власти как орудие проведения в жизнь решений вышестоящих органов. На этом этапе по-прежнему не провозглашалась прямо как государственная, так и негосударственная природа местных органов.

Стоит отметить, что закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» предусмотрел разработку и принятие на местах положений (уставов) о местном самоуправлении, чем стимулировал местное правотворчество. В его статье 5 говорилось, что в положении (уставе) о местном самоуправлении должны конкретизироваться функции, порядок работы, система и структура местных органов власти и управления, разграничение полномочий между ними, организация территориального общественного самоуправления населения. Положение (устав) о местном самоуправлении подлежал регистрации региональными органами государственной власти. В первое время эту роль выполняли как органы юстиции, так и региональные советы народных депутатов.

Третий этап изменений местной власти пришелся на осень 1993 года, когда Президент своим указом от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»¹ приостановил деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. Указ предусматривал, что Конституция Российской Федерации 1978 года, законодательство страны продолжают действовать в части, не противоречащей этому указу. Уточнялись правила подготовки и принятия новой Конституции.

В ходе конституционного кризиса осени 1993 года по всей стране, за исключением ряда субъектов РФ, усилиями Президента РФ и исполнительных органов была прекращена деятельность местных советов. Их функции перешли к местным администрациям². Население в лице советов потеряло весомое средство воздействия на исполнительную власть. Намерение высшей власти страны заключалось не в полном и окончательном устранении представительных органов, а в их переформатировании. Вместо созданных на основе законодательства о местном самоуправлении советов начали формироваться на временной основе иные органы: думы, муниципальные комитеты, собрания представителей. Создание данных органов было предусмотрено указом Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»³, которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

Срок полномочий выборных органов в соответствии с данным указом был установлен в два года. Было решено, что представительные органы будут формироваться не во всех территориях. Так, в городских и сельских поселениях с числом жителей до пяти тысяч человек местное самоуправление могло осуществляться населением через собрания, сходы, выборных глав.

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

² См.: указ Президента РФ от 9 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 12 октября.

³ См.: Российские вести. 1993. 29 октября.

Впрочем, закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» также допускал отказ от создания советов на отдельных территориях. Он предусматривал, что в районных городах, являющихся административными центрами районов, в поселках, сельсоветах по решению, принятому самим советом, совет может не избираться или упраздниться. В этих случаях полномочия городского совета осуществлялись соответствующим районным советом, полномочия поселкового, сельского совета – вышестоящим советом, другими органами местного самоуправления (пункт 2 статьи 10).

Согласно указу Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760, в городских и сельских поселениях с населением до пятидесяти тысяч человек выборными органами признавались собрание представителей и глава местного самоуправления. На территориях, включающих несколько городских и сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления мог быть создан единый орган. В районе, например, мог быть создан орган самоуправления, формируемый из представителей органов самоуправления городских и сельских поселений. Кроме того, устанавливалось, что избранные в представительный орган лица работают, как правило, на неосвобожденной основе, и он созывается на заседания главы местного самоуправления. Глава был наделен правом подписи решений выборного органа местного самоуправления.

Предпринятые Президентом и исполнительными органами осенью 1993 года чрезвычайные меры дают основание оценивать их как стремление набравшей силу исполнительной власти переделать под себя власть представительную. Их можно оценить и как «революцию сверху». В более широком временном контексте они позволяют понимать себя как вполне успешную попытку государства вернуться настолько, насколько это возможно в новых условиях, к привычной для страны форме правления, основанной на доминировании исполнительной власти, замкнутой на сильного и желательно авторитетного руководителя. Этот возврат не мог не отразиться на устройстве местной власти, тем более что движение в данном направлении на местах началось ранее, еще на втором этапе.

Четвертый этап. Следует признать, что разрешение конституционного кризиса осени 1993 года, частью которого был кризис местной власти, принятием новой Конституции РФ от 12 декабря 1993 года стало наименее болезненным выходом из тупика. События могли развиваться по гораздо худшему варианту. Вступление в силу этой Конституции (25 декабря 1993 года) стало для местного самоуправления рубежом, с которого объективно можно вести отсчет следующего – четвертого этапа его существования.

Вступление в силу Конституции дало импульс восстановлению форм и институтов местного самоуправления на основе ее положений (статьи 12, 130–133). На местах стала постепенно восстанавливаться под фактическим контролем государства, местных исполнительных органов представительная власть. Хотя заложенные в Конституции принципы местного самоуправления, вобравшие в себя положительное содержание предшествующего законодательства, поначалу серьезно искажались в нормативных актах субъектов РФ. Так, во Временном положении о местном самоуправлении Свердловской области от 25 января 1994 года значительно урезались полномочия местных представительных органов, предусматривалось изъятие из сферы местного самоуправления районов и городов областного подчинения с подчиненными им территориями (статьи 5, 9 и 10 Временного положения).

В Конституции России 1993 года четко было установлено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12). Предполагалось, видимо, что эта мера обеспечит подлинную самостоятельность органов местного самоуправления, поскольку она нацелена на разделение сфер деятельности и ответственности местных и государственных органов. Если государство и местная власть будут заниматься разными делами, то исчезнет и основа для давления государства на местное самоуправление. Имевшаяся по этому вопросу недосказанность в прежнем законодательстве о местном самоуправлении была устранена.

Вместе с тем, более остро встал вопрос о характере отношений органов государственной власти и местного самоуправления, в частности, в области разграничения их полномочий. Оказалось, что четко и полностью разграничить полномочия,

ответственность государства и местного самоуправления в принципе невозможно. Кроме того, помимо разграничения полномочий необходимо обеспечить согласование полномочий разного уровня, а также передачу при необходимости отдельных полномочий с одного уровня власти на другой. Применительно к последней задаче новая Конституция прямо закрепила возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи им для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств (часть 2 статьи 132).

Конституция установила, что население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления (часть 1 статьи 131). Надо понимать, что тут под структурой имеется в виду не внутреннее устройство органов самоуправления, а их перечень и организационно-правовые отношения между ними. Забегая вперед, заметим, что в дальнейшем данное право населения стало толковаться ограничительно. По сути, оно было передано представительному органу.

Более решительно восстановление самоуправленческих начал на местах и их совершенствование на основе Конституции России пошло после принятия Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ. В соответствии с ним сложилась новая территориальная и организационная основа местного самоуправления, представляющая симбиоз общественной и государственной теорий местного самоуправления. Органы местного самоуправления были наделены публично-властными полномочиями (проявление государственной теории местного самоуправления). Однако они не рассматривались как органы государственной власти и не находились в прямом подчинении последних (проявление общественной теории местного самоуправления).

Указанный закон основной территориальной ячейкой местного самоуправления вслед за Гражданским кодексом РФ определил муниципальное образование, выделив их разные виды (городское, сельское поселение, районы, уезды, сельские округа, волости, сельсоветы и др.). Он подтолкнул обособление административно-территориального и муниципально-территориального деления. Второе строилось на основе первого, но границы

административно-территориальных единиц и муниципальных образований могли не совпадать. Закон установил, что население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

Выделение в качестве основного предмета регулирования муниципальных образований как особых территориальных субъектов, чей статус «оживляют» органы местного самоуправления и граждане, стало значимым отличием от регулирования жизни местных территориальных коллективов в советское время. Тогда основным предметом регулирования выступали местные органы власти (представительные и исполнительные) и жители. Административно-территориальные единицы, в которых они действовали, не выделялись как самостоятельные субъекты права.

Была провозглашена обязательность создания в муниципальных образованиях выборных органов. Это правило было не обязательным для Москвы и Санкт-Петербурга, а также для малых поселений, в которых вместо представительного органа созывался сход. Глава муниципального образования мог избираться населением на выборах либо представительным органом из своего состава. Избранный населением глава мог входить в состав представительного органа, председательствуя на его заседаниях. Такое регулирование дало возможность избирать на местах разные модели организации муниципальной власти, чего раньше не было.

Пятый этап. Начальная его точка – внесение Президентом РФ в Государственную Думу проекта нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленного комиссией под руководством Д. Н. Козака. Комиссию эту образовал Президент РФ для подготовки предложений по детальному и обоснованному разграничению предметов ведения, полномочий, объектов собственности между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями. Данный закон был принят 6 октября 2003 года. Внутренность предусмотренных им изменений заставила говорить о проведении очередной реформы местного самоуправления. Видимо, по этой причине федеральный законодатель вместо подготовки новой редакции закона

от 28 августа 1995 года, принял новый закон с тем же названием. Кроме того, был введен переходный период (вначале до 1 января 2006 года, позднее – до 1 января 2009 года), в течение которого наряду с новым федеральным законом продолжал действовать закон от 28 августа 1995 года.

Каковы главные цели нового закона? В их числе: дальнейшее уточнение бюджетных, налоговых отношений с участием муниципальных образований; разграничение объектов публичной собственности по уровням власти; приближение местных органов к жителям; уточнение правового положения, прежде всего полномочий, разных видов муниципальных образований; расширение перечня моделей организации местного аппарата власти; развитие форм участия жителей в осуществлении местного самоуправления.

Приближение муниципальной власти к населению должен был обеспечить вводимый там, где он отсутствовал, поселенческий уровень местного самоуправления. В то же время был предусмотрен как обязательный второй территориальный уровень в виде муниципальных районов. Крупные города получили статус городских округов, обладающих полномочиями городского поселения и муниципального района. Таким образом, реформа заставила субъекты РФ иметь оба указанных уровня. Ранее субъекты РФ вправе были иметь двухуровневую модель самоуправления, но могли избирать и другие варианты.

Позднее законодатель все же отказался от абсолютизации двухуровневой модели, то есть он пошел на попятную. Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ предусмотрел образование муниципальных округов, которые могут заменять муниципальные районы притом, что в округах нет поселений, то есть отсутствует первый территориальный уровень самоуправления. Еще ранее Свердловская область, а вслед за ней и ряд иных субъектов РФ, пошли по пути замены многих муниципальных районов городскими округами, в которых также нет поселений. Федеральный центр поначалу решил остановить это движение, но затем избрал другую линию. Он не стал противиться этой практике, хотя в итоге учреждались городские округа на территориях, где нет городов и где преобладает сельская местность. Вместе с тем, уловив такой

перегиб, федеральный центр в 2019 году ввел новые требования к городским округам, призванные сохранить их городскую идентичность. Так, было предусмотрено, что не менее 2/3 населения городского округа должно проживать в городах, иных городских населенных пунктах (поселки городского типа). Таким образом, создание в субъектах РФ городских и муниципальных округов, влекущее упразднение поселений, означало централизацию местного самоуправления и отдаление органов местного самоуправления от жителей, что явно разошлось с первоначальными целями закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Необходимо отметить, что ко времени принятия данного закона в стране в целом сложилась система муниципальных образований, заложенная законом от 28 августа 1995 года. Это давало возможность более обстоятельно заняться уточнением полномочий данных образований и их органов, наработкой разных схем разграничения государственных и муниципальных полномочий. Объективная логика любой муниципальной реформы такова: без закладки устойчивой территориальной основы невозможно эффективно решать компетенционные вопросы. Поэтому значительные изменения территориальной основы местного самоуправления, вызванные законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и его последующими изменениями, задержали складывание четкой и понятной схемы полномочий разных видов муниципальных образований.

Тем не менее, движение в этом направлении все же шло. Это, к примеру, уточнение механизма разграничения государственных и муниципальных полномочий, выделение наряду с полномочиями еще и муниципальных услуг. Так муниципальные услуги, как и услуги государственные, есть один из способов осуществления государственных и муниципальных полномочий через профессиональных агентов. Это, в частности, многофункциональные центры, создаваемые как государственные или муниципальные учреждения. Очевидно, что развитие данных услуг существенно повысило защищенность интересов граждан в их общении с государственными и муниципальными органами власти.

Получило развитие наделение разных муниципальных образований разными вопросами местного значения. Предусмотрев различие правового статуса муниципальных образований

разного типа, уровня и места расположения с более детальным, чем ранее, изложением вопросов местного значения, законодатель осуществил то, о чем много говорили теоретики и практики. Муниципальные образования порой значительно отличаются друг от друга по численности населения, социально-экономическому, культурному потенциалу, другим показателям. Очевидно, что в силу названных различий должен различаться и круг их задач.

Сильная сторона закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ – допущение выбора населением разных моделей формирования и организации местной власти. В этом он продолжил осуществление подхода, заложенного в законе от 28 августа 1995 года. Но введя несколько способов замещения должности главы муниципального образования, новый закон не исключил права субъектов РФ вводить законом лишь один из них. КС РФ (постановление от 1 декабря 2015 года № 30-П) указал, что такое решение исключено для сельских поселений и тех городских поселений, в которых невелик объем выполнения государственных задач. Названный федеральный закон стимулировал развитие организационно-правовых форм общественного самоуправления жителей, в том числе уточнение публично-правового и гражданско-правового статуса органов территориального общественного самоуправления (ОТОС). В целом этот закон сохранил симбиоз государственной и общественной теорий местного самоуправления. Однако он резко усилил государственную составляющую, прежде всего за счет усиления государственного контроля за местными органами.

Так ряд основополагающих принципов децентрализации мест, не знавшие изначально исключений, допускающих вхождение государственных органов в сферу деятельности органов местного самоуправления, позднее обрели их.

К примеру, одним из этих принципов является недопустимость образования органов местного самоуправления, назначения должностных лиц местного самоуправления органами государства. Ранее данное положение закреплялось Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 3 статьи 17) и не имело изъятий. Однако Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусмотрел (статья 37),

что в муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения при замещении должности главы муниципального образования по конкурсу половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – главой субъекта РФ. А контракт с главой местной администрации может расторгаться в судебном порядке на основании заявления главы субъекта РФ – в связи с нарушением условий контракта в части осуществления отдельных государственных полномочий и в связи с несоблюдением установленных законом ограничений по должности.

Деятельность органов местного самоуправления может прекращаться решениями органов государственной власти. Представительный орган муниципального образования может распуститься законом субъекта РФ. Глава субъекта РФ вправе своим правовым актом отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации. Однако названные действия органов государства должны иметь в основе судебные решения, которыми установлено, что правовые акты, действия (бездействие) органов местного самоуправления противоречат действующему законодательству (статьи 73 и 74 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

Согласно еще одному положению, гарантирующему самостоятельность мест, осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается (пункт 5 статьи 14 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ). Однако Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусмотрел ряд случаев, при которых органы власти субъектов РФ вправе временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления (статья 75). При этом органы государства не вправе осуществлять полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ муниципального образования, преобразованию последнего.

Представляется, что перечисленные меры по включению органов государства в определенных пределах в осуществление местного самоуправления и им подобные меры, не подрывая самостоятельности последнего, способствуют усилению системных связей государственных и муниципальных органов в конституционном механизме публичной власти¹.

Данная линия получила развитие за счет изменения Конституции. Президент России в послании Федеральному Собранию от 15 января 2020 года предложил закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом он подчеркнул, что полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены (Российская газета. 2020. 16 января).

Для осуществления данного предложения Законом РФ о поправке к Конституции России от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ² в нее были внесены ряд взаимосвязанных изменений, вступивших в силу 4 июля 2020 года. Согласно новой редакции Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3 статьи 132). Согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, обеспечивает Президент РФ (часть 2 статьи 80).

Конституционный Суд РФ в Заключении от 16 марта 2020 года № 1-З³ указал, что принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, но имплицитно следует из

¹ О некоторых исторических вехах данного закона см.: Диденко А. Н., Бабичев И. В. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как национальный проект развития местного самоуправления: история трансформации и прогнозы // Местное право. 2024. № 2.

² СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

³ СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

конституционных положений. В их числе положения о многонациональном народе России как единственном источнике власти, носителе суверенитета, осуществляющем свою власть непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления (части 1 и 2 статьи 3; часть 1 статьи 4), об отнесении к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов вопросов установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (пункт «н» части 1 статьи 72).

По мысли Конституционного Суда, органы местного самоуправления, не входящие согласно статье 12 Конституции в систему органов государственной власти, во всяком случае, входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства (часть 1 статьи 1 Конституции РФ), что является конституционно-правовым нонсенсом. Местное самоуправление в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на своей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами власти, так и с органами власти субъектов РФ. Впрочем, такой подход к пониманию конституционной модели местного самоуправления давно устоялся в доктрине¹.

Новая редакция Конституции России расширила круг тех отношений в области местного самоуправления, которые федеральный законодатель вправе регулировать. Так, прежняя редакция Конституции устанавливала, что местное самоуправление

¹ См. например: *Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации: Проблемы становления и развития: Автореф. дисс. докт. юрид. наук. МГЮА, М., 1994. С. 38–41; *Торшенко А. А.* Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций. Екатеринбург, УКЦ, 1994. Выпуск 1. С. 5; *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право России: учебник. Екатеринбург, УрГЮА, 1997. С. 11; *Безруков А. В.* Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–28.

осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях, а структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (часть 1 статьи 131). Согласно новой редакции данного положения, местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом; самостоятельное же определение населением структуры органов местного самоуправления производится в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом. Новая редакция Конституции предусмотрела право государственных органов участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом (ч. 1.1 ст. 131). Это означает конституционное санкционирование ранее уже сложившейся практики. В соответствии с новой редакцией особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов РФ и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

Перечисленные конституционные поправки не содержат качественно новую модель местного самоуправления по сравнению с той, что сложилась на основе прежней редакции Конституции России в соответствии с положениями закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Однако поправки позволяют федеральному законодателю существенно менять имеющуюся модель местного самоуправления без изменения текста Конституции. Федеральный законодатель использовал эту возможность, приняв Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Его проект был внесен в Государственную Думу 16 декабря 2021 года. Долгое нахождение проекта в Думе связано со спорностью некоторых его положений¹, а также с вынужденным

¹ Так представленный проект критиковал председатель Думы В. В. Володин, настаивая на необходимости большего учета в нем интересов регионов и мест. См.: *Веретенникова К., Прах А.* Поправляй и властвуй / Коммерсантъ. 2025. 20 января.

началом Россией специальной военной операции в отношении Украины (с 24 февраля 2022 года).

Шестой этап. Его формальным началом можно считать Закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ. Он вступил в силу с 19 июня 2025 года, за исключением ряда его положений, вступающих в силу с 1 января 2027 года. В течение с 19 июня 2025 года по 1 января 2027 года (переходный период) наряду с новым законом продолжают действовать ряд положений закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Введение переходного периода для окончательного вступления в силу нового закона отражает серьезность запланированных им перемен. В любом случае с 19 июня 2025 года можно вести отсчет очередного, шестого этапа существования отечественного местного самоуправления.

Закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ сохраняет преемственность с прежним регулированием, указывая что местное самоуправление осуществляется на всей территории страны. Это положение достойно его включения непосредственно в Конституцию России (в часть 1 ее статьи 131). Новый закон предусматривает в качестве общего правила образование городских, муниципальных округов и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. В то же время субъекты РФ, имеющие социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности, вправе сохранить городские и сельские поселения в составе муниципальных районов, то есть они вправе сохранить двухуровневую систему местного самоуправления. По этому пути пошли, например, некоторые республики. Представляется, что новый закон не запрещает субъектам РФ, решившим сохранить двухуровневую систему, иметь наряду с муниципальными районами городские и муниципальные округа. В целом же очевидно, что новый закон поддержал ранее наметившуюся тенденцию укрупнения муниципальных образований. Это объективно ведет к отдалению муниципальной власти от жителей.

Закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ расширил участие органов государства в создании органов местного самоуправления, в контроле за их работой. Согласно ему глава муниципального образования может наделяться статусом лица, замещающего одновременно государственную должность субъекта РФ и муниципальную

должность. Усилена ответственность глав муниципальных образований и глав местных администраций перед главой субъекта РФ. Данный закон расширил возможности субъектов РФ по перераспределению их органам полномочий органов местного самоуправления. Он прямо закрепил ранее сложившуюся практику ограничения возможностей граждан по прямому принятию ими муниципальных решений на референдумах, сходах, в частности, по изменению устава муниципального образования. Им упразднен институт голосования граждан по вопросам местного значения.

В конечном итоге допустимо выдвижение того подлежащего проверке предположения, что новый закон не только и не столько усиливает взаимодействие органов местного самоуправления и государственных органов в рамках единой для них системы публичной власти, сколько фактически «встраивает» органы местного самоуправления в систему государственных органов. Новый закон в известных пределах возвращает к жизни советскую модель организации местной власти, настроенной на постоянное расширение прав и полномочий местных органов как органов государственных. Означает ли это, что в силу нового регулирования органы местного самоуправления полностью утрачивают свою автономность? Нет, но в них в настоящее время больше черт относительно автономного звена аппарата государственной власти, чем негосударственных органов самоуправления населения. Органы городских и муниципальных округов в силу их значительной территориальной оторванности от местного населения, а также в силу большого объема в их деятельности собственно государственных задач, в рамках которых они подчиняются государственным органам, сами гораздо ближе к статусу государственных органов, чем органов местного самоуправления.

Не случайно новый закон, как сказано выше, предоставил главам муниципальных образований статус лиц, замещающих наряду с муниципальной должностью государственную должность субъекта РФ. Также необходимо обратить внимание на то, что ранее федеральный законодатель наделил местные органы власти федеральной территории «Сириус» смешанной природой (государственно-муниципальной). Кстати, в прежней практике имелся подход, согласно которому местные представительные

органы в районном звене имели статус органов местного самоуправления, а администрации районов выступали местными государственными органами (опыт Тюменской области). Имелись и иные примеры замещения в районном звене органов местного самоуправления государственными органами при сохранении в городских и сельских населенных пунктах, сельсоветах (сельских округах) органов местного самоуправления (ряд республик).

Возможные будущие перемены. Нельзя исключать, что следствием преобразований, предусмотренных законом от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ, может в определенной исторической перспективе стать полная замена в субъектах РФ в будущем органов местного самоуправления (применительно к нынешним городским и муниципальным округам) местными государственными органами. По крайней мере, это станет логичным следствием идущей в настоящее время реформы местного самоуправления. Данный шаг имел бы своим следствием отказ от разделения государственных и муниципальных полномочий, государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы. Но названные преобразования невозможны без изменения Конституции России, причем не только ее главы 8, но и статьи 12 о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Поскольку любое изменение положений главы 1 Конституции, в том числе и статьи 12, возможно только путем принятия новой Конституции страны, то обрисованный решительный шаг в реформировании местного самоуправления требует принятия новой Конституции, к чему пока нет предпосылок.

Однако названный шаг, если он произойдет, не должен вести к лишению местных сообществ жителей права на самоуправление. Поэтому если развитие местного самоуправления волей исторических перемен пойдет по этому пути, то местные государственные органы общей компетенции (представительные и исполнительные) в любом случае должны формироваться по общему правилу населением, а не органами власти субъектов РФ (постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П). Кроме того, за местными государственными органами должны сохраняться полномочия, аналогичные

полномочиям органов современных муниципальных образований. Более того, устранение при таком реформировании жесткого обособления вопросов местного значения и государственных полномочий способно расширить возможности местных сообществ – местные государственные органы могли бы наделяться значительным объемом местных государственных дел как их собственными полномочиями, которые они осуществляют самостоятельно. Государственно организованные местные сообщества жителей должны выступать по уровню своей самостоятельности для субъектов РФ тем же, чем субъекты РФ выступают для федерального центра. Следовательно, огосударствление мест не должно лишать их самостоятельности и самоуправления.

Это, кроме прочего, требует четкого разграничения полномочий Федерации, субъектов РФ и полномочий местных государственных территорий. Местным государственным полномочиям необходимо найти обособленное место в конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий, что потребует внести изменения в статью 72 Конституции РФ. Допустимо их разделение на собственные полномочия местных государственных территорий и те, что относятся к сфере совместного ведения этих территорий и субъектов РФ. Указанная схема позволила бы закрепить в законодательстве механизм, подобный тому, что содержится в части 2 статьи 77 Конституции РФ: в пределах ведения субъекта РФ и полномочий субъекта РФ в сфере совместного ведения субъекта РФ и местных государственных территорий исполнительные органы власти субъекта РФ и исполнительные органы местных государственных территорий образуют единую систему исполнительной власти субъекта РФ, являющуюся частью единой системы исполнительной власти Российской Федерации¹.

Менее радикальным вариантом будущих преобразований может стать децентрализация городских и муниципальных округов

¹ Н. И. Соломка предлагает такую модель на стыке органов исполнительной власти субъектов РФ и исполнительных органов местного самоуправления в связи с выделением сферы совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований. См.: *Соломка Н. И.* Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 5–6.

за счет развития статуса и полномочий территориальных органов местного самоуправления. Новый закон предусматривает их создание, но делает это предельно лаконично. Деятельность таких органов позволила бы смягчить допущенный законодателем отрыв местного самоуправления от жителей¹. Создание в городских и муниципальных округах полноценной системы территориальных органов будет в известном смысле означать восстановление двухуровневой системы местного самоуправления. Только в качестве первого уровня тут окажутся не самостоятельные муниципальные образования, а органы местного самоуправления.

На практике предстоит приспособление к жизни новой схемы разделения государственных и муниципальных полномочий, что неизбежно потребует внесения изменений в закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ. Нельзя при определенном развитии событий (возможный отрицательный опыт перемен) исключать и возвращение законодателя к прежней модели местного самоуправления, заложенной в законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, по крайней мере, в части территориальной организации местного самоуправления. В любом случае исторический опыт нам подсказывает: жизненные изменения требуют их постоянного учета в организации местного самоуправления. Главное, чтобы мы делали это точно, а не за счет принятия через короткие промежутки времени все новых и новых законов, которые не меняют действующие, а заменяют их целиком.

¹ Более подробно о территориальных органах смотри: *Кокотов А. Н.* Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 1. С. 38–47; Его же. Территориальные органы местного самоуправления и укрупнение муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1. С. 28–31.

ИНТЕРВЬЮ

Можно ли обойтись без выборов мэра? // **Интервью А. Н. Кокотова и В. И. Ульянова** **(Материалы подготовил Алексей Носиков) //** **Вслух.ru 2004. 17 октября.**

Последние две недели вся политическая и журналистская общественность бурно обсуждала идею назначения мэров крупных городов. Заметим, что президент, к которому апеллируют горячие поборники «вертикализации» власти до самого низа, то есть до уровня местного самоуправления города и деревни, с такой инициативой не выступал. Но идея понравилась многим политикам, которые охотно «подставили плечо» еще не родившейся в виде законопроекта инициативе.

Так, по мнению вице-спикера Госдумы Олега Морозова, «мэры столичных городов субъектов федерации должны подпадать под категорию назначаемых». Спикер Совета Федерации Сергей Миронов заявил: «В развитие предложения президента России считаю, что в дальнейшем необходимо будет установить норму, согласно которой глава закрытых административно-территориальных образований, а также главы муниципальных районов и городских округов с населением выше 100 тыс. человек избираются представительным органом местного самоуправления на основании представления высшего должностного субъекта Российской Федерации».

О перспективе и мотивации отмены прямых выборов глав муниципальных образований – в нашей традиционной рубрике «Беседы».

Политическая целесообразность и Конституция

Кокотов Александр Николаевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Уральской государственной юридической академии.

– Александр Николаевич, на федеральном уровне обсуждается новая инициатива – не выбирать, а назначать мэров крупных городов. Как вы могли бы оценить перспективу реализации этой инициативы с позиции конституционного права и законодательства о местном самоуправлении?

– Я не понимаю, как эти назначения будут вписываться в статью 12 Конституции, говорящую о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Есть и статья 131, содержащая положение о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Кроме того, Конституционный суд России в постановлении от 15 января 1998 года, опираясь на эти и другие конституционные нормы, прямо указал на несоответствие Конституции России нормативных положений о замещении должностей местной администрации путем назначения органами государственной власти или органами других муниципальных образований.

Таким образом, замена выборов глав муниципальных образований городов их назначением органами государственной власти требует предварительного изменения Конституции России.

– А в рамках нынешнего законодательства о местном самоуправлении возможна ли отмена прямых выборов глав местного самоуправления и кто в таком случае может их назначить?

– Если под прямыми выборами понимать избрание глав муниципальных образований непосредственно избирателями, то в настоящее время данный способ замещения ими своих должностей не единственный. Возможно избрание главы представительным органом местного самоуправления из своего состава. Но это, как вы понимаете, вариант избрания, а не назначения. Новый федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступающий в силу с 1 января 2006 года, предусматривает возможность назначения, но не глав муниципальных образований, а глав местных администраций. В этой модели глава муниципального образования, избираемый населением или представительным органом, возглавляет представительный орган, а глава администрации – местную администрацию, являющуюся исполнительным органом

самоуправления. Главу администрации (управляющего) будет назначать по результатам конкурса представительный орган местного самоуправления. Контракт с ним после его назначения на срок, определяемый уставом муниципального образования, должен заключать глава муниципального образования.

Таким образом, назначение главы администрации – полномочие органов местного самоуправления, а не государственных органов. Последние получают лишь возможность участвовать вместе с органами местного самоуправления в определении условий конкурса по замещению должности главы местной администрации и в работе конкурсной комиссии, производящей отбор претендентов. Думается, что такой подход продуктивен, поскольку позволяет тесно взаимодействовать государственным и местным органам в кадровых вопросах без подрыва самостоятельности местного самоуправления.

– **Насколько известно, выдвигается инициатива назначать мэров только крупных городов, являющихся административными центрами, таких как Екатеринбург или Тюмень. Насколько эта инициатива аргументирована с позиции права? Понятно, что в некоторых регионах между губернаторами и мэрами административных центров возникает политическая конкуренция, деструктивно влияющая на социально-экономическую ситуацию. Но являются ли эти города с точки зрения Конституции и федеральных законов какими-то особыми муниципальными образованиями?**

– Прежде всего, укажу, что Екатеринбург, Тюмень, как и большинство других крупных городов страны, являются муниципальными образованиями, полностью подпадают под действие законодательства о местном самоуправлении, призваны решать вопросы местного значения. Конечно, выполнение ими «столичных» функций накладывает определенный отпечаток на их правовое положение, требует тесного взаимодействия их органов с государственными органами субъектов федерации. Однако это обстоятельство не выводит административные центры субъектов федерации из сферы местного самоуправления.

– **Дело в том, что не совсем ясно, что принято считать вопросами местного значения. Мэрам больших городов**

приходится решать слишком много вопросов, в том числе и государственного значения. Видимо, это и является мотивом для государственного вмешательства в городское самоуправление. Взять хотя бы транспортное обслуживание населения. В одном городе есть только автовокзал, а в другом – и аэропорт, и железнодорожный, и речной вокзалы, требующие внимания местных властей.

– Действительно, наша модель местного самоуправления с жестким отделением его от государства, потенциально удобна только для малых и средних поселений, небольших соседских общин. Крупные города, районы с трудом укладываются в «прокрустово ложе» этой модели, поскольку в них не только велик объем государственных дел, но и важно непосредственное присутствие государства.

Есть ли легальное решение этой проблемы, не требующее изменения действующей Конституции? Да, оно в принципе имеется.

Конституционный суд РФ в постановлении от 24 января 1997 года по так называемому «удмуртскому делу» указал на право субъектов федерации законодательно упразднить местное самоуправление в районах, городах республиканского (областного, краевого) значения, учреждая в них органы государственной власти. Однако суд дополнительно оговорил ряд условий такого преобразования. Во-первых, если в районах и городах уже осуществляется местное самоуправление, то первичное решение об его упразднении может принять только местное население на референдуме. Во-вторых, в любом случае обязательно должна оставаться выборность местных государственных органов, исключается прямое назначение тех же глав местных государственных администраций вышестоящими государственными органами.

– То есть получается, что и при замене местного самоуправления на местное государственное управление о назначении руководителей все равно говорить нельзя, раз выборность сохраняется.

– С точки зрения Конституционного суда – это так. Выборность должна сохраниться как гарантия учета органами государственной власти нужд местного населения. Выборность дает

людям хоть какую-то возможность влиять на власть. В то же время уже само восстановление в городах, районах представительных и исполнительных государственных органов резко расширит возможности государства по решению здесь собственных задач. Местные государственные органы могут быть наделены большим объемом полномочий, чем современные органы местного самоуправления. К слову, последние сегодня по закону наделяются лишь отдельными государственными полномочиями, за надлежащее исполнение которых не так-то просто с органов местного самоуправления спросить, что затрудняет решение на местах множества публичных вопросов.

Однако конституционная возможность замены в крупных городах, районах местного самоуправления на местное государственное управление требует серьезного изменения бюджетного, налогового законодательства, законодательства о выборах, органах государственной власти. Бюджетное законодательство, например, пока «не знает» таких бюджетных территорий, как города, районы, не являющиеся муниципальными образованиями. А что же это за уровень государственной власти, который лишен собственного бюджета, да и налогов тоже?

– То есть мы имеем дело со случаем, когда политические цели опережают развитие права?

– Да, это так. Но это обычное явление, стимулирующее развитие права. Главное, чтобы политическая целесообразность, подталкивая законодательные изменения, в нашем случае в вопросе расширения государственного присутствия на местах, не игнорировала бы конституционные устои общества, не подрывала бы их.

Здесь необходимо также спросить себя, а зачем вообще нужно было в свое время выводить органы местного самоуправления из системы государственной власти, да еще и закреплять данный вариант конституционно? Был простой, на мой взгляд, более эффективный путь: расширять самостоятельность органов местного самоуправления как государственных органов, постепенно двигаясь к нашей современной конституционной схеме разделения местного самоуправления и государства. А мы с ходу ввели на бумаге прогрессивные вещи, а потом, в жизни сталкиваемся с проблемами управляемости.

– А если отбросить возможные препятствия в виде Конституционного суда, необходимости изменения Конституции, с какими сложностями на практике может столкнуться реализация принципа назначения мэров крупных городов?

– Как отбросить названные в вашем вопросе препятствия? Пойти вразрез с действующей Конституцией, правовыми позициями Конституционного суда? Надеюсь, что этого не произойдет, поскольку это путь в никуда. К сожалению, наша власть в прошлом не раз давала обществу уроки беззакония, укрепляя в людях чувство правового нигилизма, тем самым подрывая и свои собственные устои. Если же двигаться вперед путем изменения Конституции или замены в крупных городах местного самоуправления на местное государственное управление, о чем я говорил выше, то данный путь долгов, непрост, поскольку связан с масштабными изменениями многих разделов законодательства. Скажем, конституционное допущение прямого назначения глав крупных городов требует корректировки статьи 12 Конституции РФ. А она возможна только посредством принятия новой Конституции Конституционным собранием или на всероссийском референдуме, как это предусматривает статья 135 действующей Конституции РФ.

Но есть и внеправовой контекст введения назначаемости. Назначаемость, безусловно, укрепляя так нужное нам единство публичной власти, подрывает самостоятельность регионов, поселений, стимулирует унификацию управления. Помнится мне в 80 и 90-е годы прошлого века мы сумели понять, отталкиваясь от своего предыдущего опыта, что в такой огромной и разнообразной стране, как наша, невозможно развиваться, руководя всем из одного центра, заменяя самоуправление назначенцами сверху.

И еще, нам необходимо изжитие патернализма, укрепление у людей, местной власти ответственности за то, что происходит на местах. Назначение сверху этому явно не способствует. К тому же государственный спрос с местных руководителей можно обеспечивать и при их выборности.

– **Вопрос в большей степени о политических убеждениях: вы разделяете такую точку зрения, что чем меньше демократии, тем больше порядка?**

– Я за укрепление порядка, это однозначно. Сама жизнь говорит о том, что в нашей разболтавшейся стране должно быть больше порядка. В рамках действующей Конституции.

На мэра можно влиять деньгами

Владимир Ульянов, начальник главного правового управления администрации Тюменской области.

У Владимира Ульянова свой взгляд на проблемы взаимоотношений мэров и губернаторов. Он считает, что самый эффективный способ влияния государства на муниципалитеты – это влияние через бюджетные деньги, а для участия губернаторов в формировании исполнительных органов местного самоуправления достаточно лишь небольших изменений в одном законе.

– Владимир Ильич, в чем, на ваш взгляд, заключается проблема взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, почему в последнее время говорят о необходимости государственного участия в делах городов?

– Проблема старая, историческая. В России местное самоуправление – это что-то новое. В дореволюционный период были земства, но это была начальная, зачаточная стадия местного самоуправления. Какое местное самоуправление могло быть в условиях авторитарной власти или тоталитарной? В таких странах, как Голландия или Германия, города самоуправлялись сотни лет, у них огромный опыт самоуправления и годами сложившаяся система отношений местного самоуправления и органов государственной власти. А в России местное самоуправление только начинается, но и то лежит под пятой государства. Говорить о том, что у нас местное самоуправление будет самостоятельным – это пока из области фантастики. Но без него не проживешь – местное самоуправление необходимо, потому что все вопросы местного значения должны решаться там, где люди живут. Иначе все время будем надеяться: «Придет барин и нас рассудит». А бар на всех не напасешься.

– А почему барин хочет прийти сам? Чтобы вмешаться в местные дела?

– Потому что «низы» не готовы к полной самостоятельности, а верхи не удовлетворены тем, как решаются социальные вопросы на местах – вопросы образования, здравоохранения,

коммунального хозяйства. У нас в Тюмени эта тема особо не выпячивается, хотя три года назад были вопросы – как сложатся отношения мэра с губернатором. У нас есть пример соседей из Свердловской области, где 5–6 лет идет война между мэром и губернатором. Я был зимой в Екатеринбурге и задавал там вопрос: «А почему снег-то в городе не убирается?». А мне говорят: «Какой там снег, у нас еще отношения между Чернецким и Росселем не выяснены!». И таких примеров можно найти много.

Особенность России в том, что в ее центральной части областные центры – это города-«головастики», в которых живет большая часть населения субъекта федерации. Областные центры самостоятельны, в отличие от других муниципальных образований региона, так как это промышленные центры, которые дают большую часть бюджета субъекта федерации. И за счет города органы власти решают проблемы сельских территорий. Конечно, город не доволен, его мало волнует, как там живут деревни. Это нельзя характеризовать как межличностные отношения между мэрами административных центров и губернаторами, это объективно существующая проблема. Межличностные отношения могут только обострить или сгладить эту проблему. В этой ситуации, я полагаю, и возникла идея уйти от этих конфликтов путем установления местной, муниципальной власти как части государственной.

– То есть проблема обусловлена «столичным статусом» городов, которые считают себя главнее других муниципальных образований?

– Нет, проблема упирается в деньги. Спор возникает вокруг того, сколько денег оставить областному центру, а сколько перераспределить дотационным территориям. А то, что областной (краевой, республиканский) центр выполняет еще так называемые «столичные» функции. Они не настолько тяжелы, поскольку под них все равно даются и деньги, и имущество. Поэтому столичным центром быть даже выгодно, потому что город получает дополнительные средства на благоустройство, на строительство, на развитие инфраструктуры и так далее.

– Если говорить о Тюмени, то не секрет, что в сознании людей все городские блага ассоциируются с деятельностью областной власти.

– Правильно.

– **С одной стороны, большая часть доходов бюджета города формируется за счет области, а с другой – городская мэрия и городская дума формально самостоятельны, так как не входят в систему органов государственной власти и не подотчетны областным властям.**

– Объективно это так. Можно сказать, что если государственная власть субъекта федерации дает деньги муниципальному образованию, то она вправе указать, на что эти деньги потратить, а потом потребовать отчета. Во многих городах эти отношения выстраиваются просто: деньги не даются муниципальному образованию напрямую, а в областном бюджете закладываются строчки для финансирования конкретных объектов областного центра. Насколько известно, у жителей Тюмени не возникает вопросов об эффективности использования областных бюджетных средств на территории города.

– **Какой способ «государственного влияния» на местное самоуправление, на ваш взгляд, наиболее приемлем?**

– Самый эффективный способ влияния – это деньги. Чтобы получить деньги для решения городских проблем, муниципальным руководителям придется выполнять условия, которые выдвигает региональная власть.

Вообще, если говорить о проблеме взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления, то у нас в Тюменской области этой проблемы нет. Главы муниципальных образований избираются на выборах, но рычаги влияния на их работу есть, схема взаимоотношений выстроена, она достаточно устойчива. Но в целом по России проблема существует – в Свердловской, Омской областях, в Приморском крае и ряде других территорий. Значит, надо ее решать. Один из способов решения этой проблемы – предложение кандидатуры главы административного центра губернатором. Есть еще одна схема, она у нас в Тюменском районе реализована. Там район по сути дела исполняет государственные полномочия, не являясь муниципальным образованием. Все говорят: нужна демократия. Но демократия – это довольно дорогое удовольствие. Самая демократичная страна Швейцария – там все законы принимаются на референдуме. Но это огромнейшие затраты.

Почему бродит идея назначать руководителей исполнительной власти сверху донизу? Потому что ситуация такова, что необходимо на местах выполнять все то, что задумывает федеральная власть. Это может не соответствовать духу Конституции, но на данном этапе развития России, я думаю, это, к сожалению, необходимо. К сожалению потому, что демократия, конечно, лучше для всех.

– **Кстати, насколько известно, Конституция жестко не регламентирует выборность органов местного самоуправления.**

– Конституция – это документ общего характера. В ней всего-навсего 136 статей, которые регулируют все отношения в обществе и государстве. Вопросам местного самоуправления посвящено лишь четыре статьи. Они содержат общие принципы. И действительно, порядок формирования органов самоуправления там не прописан. Сказано, что местное самоуправление осуществляется путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

– **А если население Тюмени скажет, к примеру, на референдуме, что оно за то, чтобы мэра назначал губернатор?**

– Теоретически и практически это возможно, но губернатор скажет: «Я бы с удовольствием, но пока закон мне этого делать не позволяет». Надо вносить изменения в статьи 34 и 36 Закона о местном самоуправлении, которые определяют порядок формирования органов местного самоуправления. Кстати, закон предусматривает процедуру избрания главы муниципального образования представительным органом и не указывает, кто должен эту кандидатуру вносить. Достаточно внести уточнение – и право выдвижения кандидатуры появится у губернатора.

Раздел II.
ЭКСПЕРТНЫЕ
МАТЕРИАЛЫ

ЗАКОНОПРОЕКТЫ, ЗАКОНЫ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Правопреемство представительной власти области и местных территориальных сообществ*

Принятие новой Конституции и смена политического режима породили проблем не меньше, чем их разрешили. Одна из вновь возникших проблем связана с установлением факта преемственности (или ее отсутствия) между старой и новой организациями представительной власти. Не имея возможности проанализировать данную проблему всесторонне, коснемся лишь двух ее аспектов применительно к уровню области и местных территориальных сообществ: в какой мере статус вновь сформированных представительных органов определяется нормативными актами, регулировавшими деятельность упраздненных представительных органов; имеются ли достаточные основания для объявления нынешних представительных органов правопреемниками своих предшественников в публично-правовой сфере.

Устройство и деятельность прежних представительных органов области и мест определялись, в первую очередь, комплексными актами: законом Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» от 05.63.92 и законом РСФСР «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.91 (в дальнейшем – комплексные законы). На сегодня ни тот, ни другой закон не отменены, а, значит, должны считаться действующими. Внесшие существенные изменения в статус представительных органов власти

* Для цитирования: *Кокотов А. Н.* Правопреемство представительной власти области и местных территориальных сообществ // Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России: научно-практический семинар / сост. Г. Г. Азанов. Екатеринбург, УрАГС, 1995. С. 60–65.

президентские указы (от 09.10.93, от 26.10.93 и др.) и временные положения об областной Думе и о местном самоуправлении в области, утвержденные главой администрации Свердловской области 25.01.94, с данными законами по своей юридической силе конкурировать не могут (статьи 4, 84¹⁰, 121⁸ Конституции Российской Федерации 1978 года; часть 4 статьи 3, часть 2 статьи 4, часть 3 статьи 90 Конституции Российской Федерации 1993 года).

Итак, комплексные законы о представительных органах области и мест являются действующими, но подлежат ли они применению после вступления в силу новой Конституции? Пункт 2 Раздела второго Конституции РФ 1993 года гласит на этот счет следующее: «Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации». Иных условий применения нормативных актов, принятых до 12.12.93, Конституция не называет, следовательно, данные акты могут (должны) использоваться и применяться без каких-либо дополнительных санкций всеми уполномоченными субъектами (в том числе сформированными представительными органами власти). Уполномоченные субъекты вправе самостоятельно устанавливать в процессе правоприменения соответствие норм применяемых актов Конституции РФ. Любые учреждения и лица, несогласные с применением представительными органами комплексных законов, могут лишь оспорить конституционность конкретных нормативных предписаний в судебном порядке. При этом бремя доказывания неконституционности последних будет лежать на них самих.

О противоречиях. Сопоставление Конституции и Закона о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации показывает, что число несоответствий между ними не так велико. Причем в ряде случаев Конституция расширяет предусматриваемые комплексным законом возможности краевых, областных органов власти (право принятия законов по широкому кругу вопросов, что, кстати, предусматривала и старая Конституция; отмена регистрации краевых, областных уставов на федеральном уровне; отказ от возможности роспуска представительных органов российским парламентом, др.). Что

касается закона о местном самоуправлении, то он содержательно соответствует конституционным декларациям о местном самоуправлении. Может быть, новая Конституция только более резко, чем этот закон, провела грань между государственными и местными органами.

В действительности применение комплексных законов и подобных им актов ограничивается также частичной потерей ими «предмета регулирования», когда, например, нормы о процедурах работы местных представительных органов не могут быть применены в полном объеме, поскольку современные представительные органы организованы иначе – не так, как того требует Закон. Некоторые юристы утверждают, что анализируемые комплексные законы в части закрепления статуса представительных учреждений вообще утратили «дееспособность» потому, что перестали существовать те представительные органы, которым они были адресованы. На смену областному Совету пришла областная Дума, на смену местным Советам пришли собрания выборных, думы, др. Не будем вдаваться в причины расхождения закона и практики, имея в виду сделать это в другом месте, а остановимся на вопросе об объективных пределах фактического «простоя» законодательных норм. (Само по себе расхождение закона и практики представляет собой серьезный юридический конфликт, требующий правового разрешения с привлечением прокуратуры и судебной системы).

Во-первых, простое изменение наименования представительных органов области и мест не является препятствием для распространения на них действия нормативных актов, адресованных Советам. Советы распущены и упразднены де-факто, но осталась социальная ниша, которую они занимали: ниша особым образом формируемой представительной системы, нацеленной, прежде всего, на формирование нормативной (законодательной) системы общества. Новые представительные органы создаются не на голом месте – они заняли нишу, оставшуюся от Советов в рамках той же политико-территориальной и административно-территориальной структуры, что немаловажно. Таким образом, смена имени не сопровождается принципиальным изменением: сущности публично-властных органов области и мест (они по-прежнему

органы представительные); содержательно-функциональной направленности (законодательство, нормотворчество, т. п.); порядка их формирования (всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании; избрание депутатов, выборных лиц на определенный срок и функционирование данного корпуса депутатов, выборных лиц в течение одного созыва); форм самоорганизации и внешней активности (сессионный порядок работы; формирование постоянных комиссий; депутатские запросы, обращения, др.). Кстати, сохранение имени при резкой смене функциональной направленности и положения в системе органов ставит под сомнение и сохранение прежней компетенции поменявшего статус органа – в подобной ситуации сохранение прежней компетенции требует специального нормативного подтверждения. Так в результате реформы представительной власти 1988–1989 гг. исполкомы были сохранены, но перестали выполнять функции внутренних руководящих органов Советов; следовательно, потеряли фактическую силу и те нормы, что закрепляли полномочия исполкомов как внутренних органов Советов, даже при сохранении ими формально-юридической силы.

Во-вторых, признание адресованного Советам нормативного массива фактически не действующим означает сужение нормативно-правового пространства, что автоматически ведет к росту произвола и дезорганизации. Подобное сужение нормативно-правового пространства не соответствует как духу, так и букве Конституции (пункт 2 Раздела второго Конституции).

В-третьих, прекращение действия адресованных Советам норм ведет к упразднению субъекта ответственности в рамках тех отношений, что сложились в обществе на основе данных норм, а это подрывает доверие к публично-властному аппарату в целом.

На наш взгляд, не могут фактически применяться в силу сложившегося положения вещей лишь те, адресованные Советам нормы, которые полностью потеряли предмет своего регулирующего воздействия (например, нормы о статусе малых Советов, поскольку внутри нынешних представительных органов нет аналогов этих формирований).

Категория правопреемства наиболее основательно разработана применительно к цивилистическим отраслям и международному

праву. Внутреннее же конституционное право могло бы в значительной мере опереться на соответствующие разделы цивилистической и международно-правовой доктрины. Для нужд настоящего исследования удобнее обратиться к традиционным воззрениям на правопреемство юристов-международников. Мы разделяем трактовку правопреемства, данную профессором Г. В. Игнатенко. Под международным правопреемством государств он понимает «... суверенный односторонний или согласованный с другим государством акт принятия государством-правопреемником индивидуальных прав и обязанностей государства-правопредшественника»¹.

Исходя из этого определения, можно сформулировать ряд принципиальных положений: во-первых, объектом правопреемства должны рассматриваться индивидуальные (субъективные) права и обязанности, носителями которых выступал областной Совет и местные Советы, во-вторых, правопреемство может заключаться в принятии областной Думой и местными представительными органами односторонних актов о переходе к ним индивидуальных прав и обязанностей их предшественников (правопредшественников); в-третьих, переходящие к новым представительным органам права и обязанности должны иметь ту же пространственную локализацию, поскольку правопреемство органов есть фрагмент правопреемства государств и государственно-подобных образований (их составных частей), а они являются объединениями территориальными.

Достаточными основаниями правопреемства выступают три основных фактора:

- 1) Функционирование в тех же политико-территориальных или административно-территориальных границах, что и органы – предшественники.
- 2) Выполнение тех же политико-правовых функций, что и органы – предшественники.
- 3) Юридическая возможность и необходимость восприятия правосубъектности предшественников.

¹ См.: *Игнатенко Г. В.* От колониального режима к национальной государственности. М., 1966. С. 121.

Предыдущий анализ показал, что для принятия областной Думой и местными представительными органами решений о правопреемстве особых препятствий нет: они действуют в пределах тех же политико-территориальных (административно-территориальных) единиц, что и соответствующие Советы; занимают ту политико-территориальную нишу, которую освободили их предшественники; наконец, они вправе и обязаны действовать в рамках тех законодательных актов, которые определяли правосубъектность их предшественников. Этот общий вывод требует дополнительного уточнения в отношении тех новых местных представительных учреждений, которые фактически совмещают в себе представительные и исполнительно-распорядительные функции (старосты сельских населенных пунктов, советы старост сельсоветов, др.).

Проблемы совершенствования законодательства о местном самоуправлении*

1. Существенные природно-географические, социально-экономические, демографические, национально-культурные различия между разными территориями Российской Федерации требуют своего отражения в законодательстве, в том числе в законодательстве о местном самоуправлении.

С учетом сказанного, представляется необходимым законодательное закрепление особенностей осуществления местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в федеральных законах и законах субъектов федерации.

Целесообразно принятие на основе положений Федерального закона от 28 августа 1995 года (ФЗ от 28.08.95) отдельного Федерального закона *«Об особенностях организации местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»*.

Пункт 13) статьи 5 ФЗ от 28.08.95 дает основание для принятия предлагаемых законов *регионального масштаба*. В данном пункте указывается, что к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится регулирование законами особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.

Однако правотворческие возможности субъектов федерации в целом ряде сфер, где необходимо отразить особенности местного самоуправления, ограничены. Это касается, например, статуса муниципального имущества, участия муниципальных образований в гражданском обороте, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, борьбы с катастрофами, стихийными бедствиями, земельных, водных, лесных

* Для цитирования: Кокотов А. Н. Проблемы совершенствования законодательства о местном самоуправлении // Феноменология муниципального права на современном этапе развития России. Материалы научно-практического семинара (27–28 мая 2002 года). Омск, ОмГУ, 2002. С. 64–74.

отношений, др. Поэтому учесть особенности местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления на северных территориях только за счет законотворчества субъектов федерации не представляется возможным. Здесь необходимо принятие вышеназванного Федерального закона. Тем более, что статус районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в целом регулируется в первую очередь на федеральном уровне.

Заявленная позиция требует пересмотра пункта 16 статьи 4 анализируемого Закона. Данный пункт может быть изложен в следующей редакции: *16) регулирование особенностей организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации, включая приграничные территории, закрытые административно-территориальные образования.*

Содержание пункта 16 может быть еще более конкретизировано: *16) регулирование особенностей организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации, включая районы Крайнего Севера, приравненные к ним местности, приграничные территории, закрытые административно-территориальные образования.*

Предлагаемый Закон может иметь следующую структуру:

Федеральный закон

**«Об особенностях организации
местного самоуправления в районах Крайнего Севера
и приравненных к ним местностях»**

Преамбула

Глава I. Общие положения

Глава 2. Территориальная организация местного самоуправления

Глава 3. Органы местного самоуправления

Глава 4. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами территориального общественного самоуправления, общественными объединениями, общинами коренных малочисленных народов

Глава 5. Особенности компетенции органов местного самоуправления в области управления муниципальным имуществом, бюджета и финансов

Глава 6. Особенности компетенции органов местного самоуправления в области землепользования, водопользования, лесного хозяйства, использования недр, управления особо охраняемыми природными территориями

Глава 7. Особенности компетенции органов местного самоуправления в области охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности

Глава 8. Особенности компетенции органов местного самоуправления в области строительства, планировки и застройки, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства

Глава 9. Заключительные и переходные положения

Предлагаемый закон, отражая особенности организации местного самоуправления, в части федеральной компетенции должен быть предельно конкретным, а в части полномочий субъектов федерации должен носить рамочный характер. Он должен прямо предусматривать принятие законов субъектов федерации об особенностях организации местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и четко указывать вопросы, требующие регулирования на региональном уровне. Одним словом, Федеральный закон должен четко обозначать предметную рамку региональных законов, развивающих его положения.

2. Действующее законодательство о местном самоуправлении, отраслевое законодательство не различают по статусу разные виды муниципальных образований. Одинаков объем полномочий муниципальных образований крупных городов и сельских населенных пунктов, поселений и сельсоветов, районов, уездов, сельских округов.

Необходимо на федеральном и региональном уровнях выделить несколько базовых видов муниципальных образований и закрепить за ними разный объем вопросов местного значения. Соответствующего изменения потребуют нормы ФЗ от 28.08.95.

Принципиальный подход к решению указанной задачи – введение понятий базовых видов муниципальных образований, закрепление перечня вопросов местного значения, принадлежащих муниципальным образованиям любого вида, закрепление дополнительных полномочий отдельных видов муниципальных образований.

Скажем для муниципальных образований городов, районов по силам организация в той или иной мере пожарной службы, муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, участие в мониторинге состояния окружающей среды. Эти же полномочия, вряд ли, стоит закреплять за сельскими муниципальными образованиями.

Отраслевое законодательство также должно учитывать разнотипность муниципальных образований.

Указанный подход можно обнаружить и сегодня, но он, как правило, реализуется некорректно. Так Закон РФ «*О недрах*» от 21.02.92 года № 2395-1 (с последующими изменениями и дополнениями) в статье 5 закрепляет компетенцию органов местного самоуправления в сфере недропользования. Однако в статье 5 речь идет только о муниципальных образованиях районов городов. Получается, что данная статья не распространяется на муниципальные образования иных видов.

Но в соответствии с действующим федеральным законодательством административно-территориальное и муниципально-территориальное деление могут не совпадать. Муниципальные образования, в том числе крупные, могут территориально не совпадать с границами административных районов, городов и не иметь статуса районных, городских муниципальных образований.

Логичней иной подход. *В наименовании статьи 5 Закона РФ «О недрах» следует слова «районов, городов» исключить.*

В самой статье обособить полномочия, принадлежащие, во-первых, любым муниципальным образованиям; во-вторых, муниципальным образованиям городских поселений; в-третьих, муниципальным образованиям районов и иных территорий, включающих городские и сельские поселения.

3. Одно из слабых мест законодательства о местном самоуправлении – закрепление статуса и полномочий органов местного самоуправления.

ФЗ от 28.08.95 закрепляет в самом обобщенном виде предметы ведения муниципальных образований, как бы полагая, что их детализация в компетенции органов местного самоуправления – задача уставного регулирования. Сами предметы ведения

муниципальных образований (вопросы местного значения) не формулируются в статье 6 ФЗ от 28.08.95 как полные и исключительные. Вот ряд интересующих нас формулировок названной статьи: *«контроль за использованием земель на территории муниципального образования», «регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения», «организация утилизации и переработки бытовых отходов», «участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования», «обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы»*. Так обозначаются не полномочия, а именно предметы ведения, нуждающиеся в дальнейшей конкретизации. Приведенные предметы ведения к тому же не показывают четко границы между государственными и муниципальными функциями.

Этот же недостаток характерен для отраслевого законодательства. Так статья 10 Закона РСФСР *«Об охране окружающей природной среды»* от 19.12.91 года № 2060-1 (с последующими изменениями и дополнениями) также содержит, по сути, не полномочия, а предметы ведения (например, разрешение споров в области охраны окружающей природной среды).

3-а. Формулирование в ст. 6 ФЗ от 28.08.95 вопросов местного значения не как полных и исключительных противоречит требованиям Европейской хартии местного самоуправления.

Добиться полного и исчерпывающего описания вопросов местного значения на федеральном уровне невозможно. Поэтому в региональных законах о местном самоуправлении следует не просто воспроизводить статью 6 ФЗ от 28.08.95 *«Предметы ведения местного самоуправления»*, а дополнять и развертывать ее. Однако надо принять во внимание относимость ряда аспектов местного самоуправления к сфере исключительно федерального регулирования (муниципальная собственность, приватизация муниципального имущества, т. п.).

Поэтому необходимо в ФЗ от 28.08.95, *во-первых*, полно и исчерпывающим образом раскрыть вопросы местного значения,

подпадающие в сферу действия ст. 71 Конституции РФ; *во-вторых*, прямо закрепить право субъектов федерации детализировать в собственных законах те положения ст. 6 ФЗ от 28.08.95, что относятся к сфере совместного ведения федерации и субъектов федерации.

3-б. ФЗ от 28.08.95 должен быть дополнен *Федеральным законом «Об основах организации и компетенции органов местного самоуправления»*. На региональном уровне требуется принятие специальных законов о статусе представительных и исполнительных органов местного самоуправления. В названных законах следует детально закрепить компетенцию органов местного самоуправления, в том числе отраслевую. Конечно, при этом надо исходить из возможности муниципальных образований избирать разные модели организации органов местного самоуправления. Тогда федеральные и региональные законы должны закрепить несколько упомянутых моделей. В рамках каждой из них следует детально показать компетенцию соответствующих органов местного самоуправления. Население муниципальных образований вправе самостоятельно избирать ту или иную модель из законодательно закрепленных. За ними в соответствии со статьей 131 Конституции РФ должно остаться право избирать под свою ответственность и другие модели организации муниципальной власти.

Безусловно, компетенцию органов местного самоуправления в отдельных сферах должно детально закреплять и отраслевое законодательство: гражданское, бюджетное, налоговое, земельное, водное, лесное, природоохранное, о недрах, др. Тогда возникает проблема соотношения норм о полномочиях органов местного самоуправления в законодательстве о статусе органов местного самоуправления (о местном самоуправлении) и в отраслевом законодательстве.

Названное соотношение может быть следующим: нормы законодательства о местном самоуправлении закрепляют отраслевые полномочия органов местного самоуправления в обобщенном виде призваны очертить принципиальный отраслевой статус указанных органов и ориентируют законодателя на свою детализацию в соответствующих отраслевых законах. Безусловно, нормы

отраслевого законодательства, закрепляющие компетенцию органов местного самоуправления, должны быть более детальными, развернутыми. В случае расхождения компетенционных норм законодательства о местном самоуправлении и отраслевого законодательства должны применяться последние как более специальные. Тем более, что они более подвижны.

Анализ ныне действующих отраслевых федеральных законов показывает, что та степень детализации, с которой они закрепляют полномочия органов местного самоуправления, как, впрочем, и государственных органов, достаточна для законов о статусе органов местного самоуправления, государственных органов, но не для отраслевых актов. Содержание соответствующих статей последних могло бы быть перенесено в законы о статусе органов местного самоуправления. В отраслевых же законах полномочия органов местного самоуправления должны максимально конкретизироваться, дополняться процессуальными механизмами, документальными формами, установлением четких сроков совершения тех или иных действий.

4. В ФЗ от 28.08.95 не обойтись без норм, определяющих участие муниципальных образований в гражданско-правовых, налоговых, бюджетных, земельных, лесных, водных, природоохранных отношениях. Однако правило п. 3 ст. 7 данного закона о приоритете его норм по отношению к муниципальным нормам иных законов не может распространяться на нормы вышеназванных разделов законодательства. Поэтому в ст. 1 ФЗ от 28.08.95 следует дать ограничительное понятие муниципальных норм как норм, определяющих лишь организационные формы местного самоуправления, либо п. 3 статьи 7 дополнить исключаящим правилом о том, что нормы ФЗ от 28.08.95, регулирующие бюджетные, налоговые, гражданско-правовые, земельные, лесные, водные, природоохранные отношения, не могут противоречить нормам соответствующих разделов федерального законодательства.

5. Указание в статье 12 Конституции РФ на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, предопределило жесткое организационное и компетенционное разведение государства и местного самоуправления.

Один из способов смягчения этого – наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Пункт 4 статьи 6 ФЗ от 28.08.95 устанавливает, что законодательное наделение полномочиями должно сопровождаться одновременной передачей материальных и финансовых средств. Таким образом, речь идет не о компенсации расходов, понесенных органами местного самоуправления при исполнении государственных полномочий, а о бюджетном планировании соответствующих расходов.

Однако в ряде случаев федеральные законы закрепляют за органами местного самоуправления государственные полномочия как их собственные полномочия, не указывая на то, что полномочия передаются в порядке наделения и не вводя механизма передачи материальных и финансовых средств из федерального бюджета, федеральной казны на исполнение названных полномочий.

Так в пункте 2 статьи 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ за органами местного самоуправления в качестве их собственных полномочий закрепляются: принятие решений о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организацию их проведения; осуществление финансирования мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций; создание при органах местного самоуправления постоянно действующих органов управления, уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Перечисленные полномочия, безусловно, являются государственными и могут передаваться органам местного самоуправления только в порядке наделения.

В отличие от приведенного примера Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ прямо указывает, что в пределах его действия органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в установленном законом порядке. Хотя

в данной сфере за органами местного самоуправления можно было бы закрепить ряд полномочий как их собственных, исходя из формулировки подпункта 29 пункта 1 статьи 6 ФЗ от 28.08.95.

6. Отсутствие механизма согласования смежных государственных полномочий и вопросов местного значения, а также государственных полномочий, осуществляемых государственными органами и государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в порядке наделения.

Отдельные звенья механизма согласования полномочий разного уровня следует вводить как в отраслевое законодательство, так и в законы о статусе органов государственной власти, о местном самоуправлении. В числе способов согласования институт двойного подчинения, координация, контроль.

Представляется уместным закрепить за представительными органами местного самоуправления общей компетенции права координации и контроля, которым в советский период обладали местные органы власти общей компетенции. В законы о статусе представительных органов местного самоуправления (в будущем) или региональные законы о местном самоуправлении следует ввести следующую норму:

«Представительный орган местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивает комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, координирует и контролирует деятельность расположенных на его территории организаций независимо от их форм собственности в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения.

Представительный орган местного самоуправления по указанным в настоящей статье вопросам заслушивает доклады руководителей организаций, независимо от их форм собственности, принимает по ним решения, в необходимых случаях вносит свои предложения в вышестоящие органы и организации.»

Аналогичным правом, в том числе по отношению к органам местного самоуправления должны быть наделены органы государственной власти субъектов федерации.

Требуется проработка института совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления (на сегодня отсутствует) как способа более тесного сопряжения деятельности названных органов при сохранении их взаимной конституционно установленной самостоятельности.

7. В ФЗ от 28.08.95 также требуется прямо закрепить право органов местного самоуправления по согласованию с органами государственной власти передавать последним исполнение отдельных вопросов местного значения и условия такой передачи. Закрепление такого права предполагает введение дополнительных гарантий для муниципальных образований от необоснованного урезания их самостоятельности.

Статью 5 ФЗ от 28.08.95 необходимо дополнить новым пунктом следующего содержания: «регулирование порядка передачи объектов муниципальной собственности в федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации».

8. В исключительном ведении представительного органа находится такое полномочие, как принятие общеобязательных правил по вопросам местного значения.

Требуется уточнение понятия «общеобязательные правила». При подобной формулировке возникает ситуация, когда проекты любых нормативных актов органов местного самоуправления должны «проходить» через представительный орган. В таком случае остается непонятной компетенция главы муниципального образования в сфере нормотворчества. Кроме того, указание на исключительную принадлежность анализируемого полномочия представительному органу местного самоуправления противоречит законодательству о местных референдумах. На местных референдумах также могут приниматься общеобязательные правила по вопросам местного значения.

9. Требует корректировки ст. 20 закона. Необходимо уточнить, как порядок регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц, так и их организационно-правовую форму. Например, следовало бы указать, что органы местного самоуправления обретают статус юридического лица с момента их учреждения в установленном законом порядке без

дополнительной их регистрации в соответствии с нормами гражданского законодательства¹.

Кроме того, необходимо указать, что в сфере гражданского оборота, земельных, тому подобных отношениях, где органы местного самоуправления выступают не в качестве властного субъекта, а одной из сторон, они имеют статус учреждений.

¹ Действующее регулирование предусматривает государственную регистрацию представительного и иных органов местного самоуправления в органах ФНС для обретения ими статуса юридического лица (доп. прим. автора).

О проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*

I. ДОСТОИНСТВА

Названный проект имеет ряд несомненных достоинств. Среди них:

1). Определенная конкретизация финансовой основы местного самоуправления.

Правда, названная конкретизация не даст эффекта без ее подкрепления, во-первых, принципиальным определением финансовых источников муниципальной самостоятельности в рамках налогового, бюджетного законодательства – что тут взять за основу: собственные муниципальные налоги, межбюджетное регулирование, т. д.; во-вторых, четким разграничением в рамках гражданского, административного, земельного и т. п. законодательства объектов публичной собственности разного уровня.

2). Приближение муниципальной власти к населению за счет укрепления поселенческого уровня местного самоуправления.

Правда, на практике ряд субъектов федерации осуществлял и осуществляет именно эту территориальную схему. Итог – стремление многих из них, их муниципальных образований отказаться от данной схемы и выйти на укрупнение муниципальных образований на районном уровне. Главная причина – финансово-экономическая и материальная несостоятельность мелких территорий в условиях мобилизационно-догоняющей экономики.

3). Некоторая детализация муниципальных полномочий и попытка дифференцировать правовой статус муниципальных образований разного типа, уровня и места расположения.

4). Допущение, пусть и минимальное, выбора населением разных моделей организации местной власти.

Необходимо дальнейшее развитие такого подхода, предполагающего законодательное закрепление нескольких моделей

* Для цитирования: *Кокотов А. Н.* О проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // ЧиновникЪ. 2003. № 2. <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=365>

организации муниципальной власти, из которых население вправе свободно выбрать ту или иную модель, в том числе изменяя ее в известных пределах. Федерация может решить задачу развернутого вариантного регулирования сама. Она может делегировать данное полномочие и субъектам федерации. Но без этого подлинной самостоятельности местного населения в выборе моделей самоуправления не достичь. Безусловно, представление населению возможности выбора модели местного самоуправления из нескольких заранее законодательно установленных имеет свои недостатки. Однако это лучше, чем навязывание одной, двух схем огромной стране, лишь прикрытое декларацией о праве населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

5). Развитие организационно-правовых форм общественного самоуправления жителей, в том числе уточнение публично-правового и гражданско-правового статуса ОТОС.

II. НЕДОСТАТКИ

1). *Статус проекта.* Разработчики предлагают не новую, пусть и масштабную, редакцию действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 года, а совершенно новый закон с таким же названием. Подход разработчиков – не мягкое преемство старого и нового законов, а «вышибание клина клином». (Кстати, когда вышибают клин клином, то остается клин).

А) При этом действующий ФЗ от 28.08.95 должен прекратить свое действие с 1 января 2005 года, тогда как новый закон в соответствии с п. 1 ст. 83 проекта вступает в силу с 1 января 2005 года только при выполнении *определенных условий*. Это внесение вытекающих из данного закона изменений в бюджетное, налоговое законодательство не позднее 1 января 2005 года. Как следствие, реально возникновение правового вакуума, когда старый закон утратит силу, а новый в силу в полном объеме не вступит.

Б) В связи с изложенным возникает и другой вопрос. Что должно служить директивной основой внесения названных

в пункте 1 ст. 83 проекта изменений в бюджетное, налоговое законодательство, обуславливающих полное вступление в силу нашего закона? Текст принятого, но не вступившего в силу закона?!!

2). *Исходная цель проекта.* Это кардинальная перестройка территориальных основ местного самоуправления. Вписывается ли такой подход в общую историческую логику развития законодательства о местном самоуправлении?

Указанная логика такова.

А). Советское законодательство строилось как законодательство о статусе местных органов власти разного уровня.

Б). Переход к новой модели заключался в выделении в качестве первичного объекта регулирования вместо местных органов власти низовых территорий. Как результат, деградация правового регулирования статуса, в том числе компетенции, органов местной власти. Сильная сторона нового подхода – продуцирование компетенции муниципальных территорий, аккумулирующих интересы и волю первичного субъекта самоуправления – населения. Период с начала 90-х годов XX века по настоящее время – это этап складывания в субъектах федерации территориальных основ местного самоуправления, формирования и стабилизации статуса муниципальных образований, уточнения того, что законодатель именуется сегодня вопросами местного значения.

В). Казалось бы, следующий шаг в развитии отечественного местного самоуправления после стабилизации его территориальных основ – это детализация статуса и компетенции органов местного самоуправления. Это соединение сильных сторон современной и советской моделей законодательного регулирования местной жизни.

Вместо этого разработчики предлагают начать заново перестраивать территориальные основы местного самоуправления. Очевидно, что в известном смысле это возвращение к началу 90-х годов прошлого века. Задача детализации статуса органов местного самоуправления, разграничения и согласования компетенции разных органов местного самоуправления, органов местного самоуправления и государственных органов, к которой мы вплотную сегодня подошли, вновь откладывается.

Откладывается, поскольку ее выход на первый план предполагает стабилизацию формы правления на местах, а она невозможна без стабильной территориальной схемы местного самоуправления. Объективная логика законодательного развития такова: законодательство о политико-территориальных формах самоуправления – законодательство о политико-организационных формах самоуправления – тонкая настройка компетенционных схем.

Итак, предлагаемая реформа в законодательно-историческом контексте регулирования местного самоуправления таит в себе элемент контрпродуктивности.

3). *Территориальная модель самоуправления.* В настоящее время ряд субъектов федерации в качестве базовой территориальной единицы для себя избрали район (приравненные к нему звенья), другие – поселения. Настоящий проект абсолютизирует двухуровневую территориальную модель самоуправления, заставляя субъекты федерации, местное население иметь оба эти уровня (ст. 10, 11 проекта, др.).

А) Такой подход противоречит правовой позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой в силу конституционных установлений субъекты федерации вправе в своих первичных территориальных единицах учреждать местное государственное управление (постановления КС РФ по «удмуртскому делу», по «курскому делу»).

Конечно, субъект федерации, стремящийся к учреждению местного государственного управления, после того как муниципальные образования окончательно займут его районный уровень, может учредить новую систему своих первичных территориальных единиц, поглощающих муниципальные районы и городские округа. Но это будет искусственная схема, в рамках которой вряд ли можно создать полноценную систему местного государственного управления.

Б). Кроме того, **пункт 4 ст. 13 проекта** предусматривает *возможность объединения двух и более муниципальных районов* в одно новое муниципальное образование. При этом в проекте отсутствуют четкие критерии определения максимальных размеров территории муниципальных районов. Подпункт 10 пункта 1 ст. 11 проекта гласит, что границы муниципального района

устанавливаются с учетом *транспортной доступности до центра муниципального района и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в состав муниципального района*. Вряд ли, указанная норма позволит оптимизировать территориальные пределы местного самоуправления. На ее основе можно создавать муниципальные образования, охватывающие, если не большую, то значительную часть территории некоторых субъектов федерации. Но это ни что иное, как доведение идеи местного самоуправления до абсурда.

В). Пункт 5 ст. 12 проекта противоречит и другим положениям проекта (п. 1 ст. 12) и нормам Конституции РФ (ст. 3, гл. 8).

Г). Возможное совершенствование предлагаемого в проекте подхода.

Лишение заложенной в проекте модели территориального устройства местного самоуправления статуса абсолютной. Применительно к субъектам федерации, в которых действует поселенческая модель, данный закон мог бы действовать в части учреждения муниципальных районов, городских округов. Применительно к субъектам федерации, в которых базовой единицей местного самоуправления является район, необходимость укрепления поселенческих начал местного самоуправления могла бы реализоваться не за счет учреждения в поселениях самостоятельных муниципальных образований. Здесь можно идти вперед путем развития сети так называемых внутримunicipальных образований (аналог предусматриваемых современным законодательством внутригородских муниципальных образований), а также создания муниципальным образованием – районом своих органов в отдельных поселениях района. Кстати, это направление своим следующим этапом как раз и имеет создание полноценной системы поселенческих муниципальных образований, причем не заново и на пустом месте, а на подготовленной организационно-материальной основе.

4. *Проект и Европейская хартия местного самоуправления*. Ряд положений проекта расходятся с положениями Хартии. Так статья 3 Хартии устанавливает, что Советы или собрания (то есть представительные органы местного самоуправления) **могут** иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение

не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом. Таким образом, согласно Хартии, учреждение исполнительных органов местного самоуправления, тем более в статусе самостоятельных, не обязательно. Данной модели соответствует и советская схема, соединяющая воедино представительные и исполнительные органы, принятие и исполнение решений. Статья 6 Хартии устанавливает, что местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать с тем, чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

Однако в **пункте 2 ст. 34** проекта ФЗ установлено, что наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), является **обязательным**, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

5). *Проект и другие Федеральные законы.* Настоящий проект в ряде случаев вторгается в сферу регулирования других федеральных законов. Так **ст. 22** проекта определяет условия и порядок проведения местных референдумов, хотя это сфера регулирования ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав граждан на участие в референдуме в Российской Федерации». Закрепление института местного референдума в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо, но не в режиме установления условий и порядка проведения местных референдумов.

6). *Финансово-экономическое обоснование.* Приложенное к проекту финансово-экономическое обоснование, как представляется, серьезно искажает размеры затрат на осуществление предлагаемой в проекте модели местного самоуправления. Суть проекта – полная перестройка всего и вся. Поэтому Государственной Думе следует поступить в данном случае нетрадиционно – обсудить с регионами предметно не только сам проект, но и финансово-экономическое обоснование к нему. В частности, попросить

субъекты дать свое видение предстоящих расходов из региональных и муниципальных бюджетов на проведение реформы.

ЧЕГО НЕТ В ПРОЕКТЕ

Главная целевая установка проекта – разграничение полномочий разных уровней власти (это твое, это мое, это опять мое и т. д.). Она направлена на уточнение принципа разделения власти в его вертикальном и горизонтальном измерениях. Но разделение власти покоится не только на четком разграничении предметов ведения и полномочий, но и на организационно-правовых способах согласования деятельности разных властей. Необходимо выделение *общих дел и задач* Федерации, субъектов федерации, муниципальных образований. В рамках этих вопросов важно не столько разделение полномочий, сколько объединение усилий, координация действий, совместное планирование. Принцип невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти нельзя абсолютизировать.

Согласование действий федеральных, региональных, местных властей требует также совершенствования статуса региональных и муниципальных органов общей компетенции в части функций *координации и контроля*. В советское время данные органы были вправе координировать и контролировать на своей территории деятельность всех органов и организаций, в том числе вышестоящего подчинения, по насущным вопросам местной жизни (экология, благоустройство, транспорт, занятость, бытовое обслуживание населения). В настоящее время такие возможности в отношении вышестоящих органов и организаций проблематичны. Не потому ли, кстати, граждане, чтобы оплачивать те же жилищно-коммунальные услуги вынуждены сегодня обращаться в разные инстанции по разным адресам. А кто заставит организации, поставляющие газ, электричество, тепло сообщать обернуться к людям?!!

Акцент в осуществлении принципа разделения власти на разграничении функций, полномочий, ответственности, организационных структур привел к резкому росту аппарата публичной власти. Федерация, не доверяя органам власти субъектов федерации, местному самоуправлению, по всем вопросам своего ведения учреждает на местах собственные органы. То же делают

субъекты федерации на территории муниципальных образований. В результате близкие функции осуществляют разные органы. Принцип жесткого отделения органов местного самоуправления от системы органов государственной власти привел к тому, что на местные органы можно возлагать лишь отдельные государственные полномочия. Как следствие, множество местных государственных полномочий, традиционно ранее исполнявшихся местными органами, «повисли в воздухе». Видимо, здесь стоит оживить опыт функционирования органов двойного подчинения советского времени. Понятно, что простое восстановление прежних схем невозможно. Но гибкие формы *двойного* подчинения, *делегирования* широкого набора полномочий сверху вниз и наоборот требуют расширенного использования.

Необходимо установление единых федеральных основ статуса федеральных, региональных, муниципальных органов власти, что вытекает из п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. В настоящее время органы власти разного уровня зачастую действуют по разным правилам и процедурам даже там, где это неоправданно.

Представляется, что необходимо установление *единых федеральных основ* статуса федеральных, региональных и муниципальных депутатов, правовых актов, принимаемых в Российской Федерации, представительных и исполнительных органов федеральной, региональной, муниципальной власти. Очевидно, что статус депутатов, актов, органов разного уровня должен иметь и свои особенности. Но эти особенности должны покоиться на едином правовом фундаменте. Не обязательно единые основы статуса тех же депутатов закреплять в одном федеральном законе. Но в случае регулирования статуса депутатов в разных актах данные акты (части актов) должны быть заключены в единую систему, приниматься (изменяться) в пакете или при одновременном их принятии согласовываться между собой.

Крайне важно принятие федерального закона, закрепляющего систему и детальный правовой статус нормативных правовых актов федерального уровня, а также общие рамки системы и статуса региональных и муниципальных нормативных правовых актов. В анализируемом проекте должны быть даны базовые основания такого способа регулирования.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДЛЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ

Конституционный Суд
Российской Федерации
судье М. И. Клеандрову

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по вопросам, поставленным в запросе Правительства города Москвы в Конституционный Суд Российской Федерации о соответствии Конституции Российской Федерации положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ)*

1. Положения части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в системном единстве с нормами других федеральных законов, иных актов устанавливают **целевое назначение** собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также устанавливают обусловленный указанным назначением **порядок передачи** имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации. Устанавливаемый в части 11 статьи 154 порядок передачи имущества включает **порядок закрепления** передаваемого имущества

* По данному делу (судья-докладчик М. И. Клеандров) Конституционный Суд России принял Постановление от 30 июня 2006 года № 8-П.

в собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Тем самым часть 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года закрепляет порядок **отнесения** имущества к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, в том числе порядок **разграничения** государственной собственности (ч. 2 ст. 8, п. «г» ч. 1 статьи 72, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, п. 5 ст. 214, п. 1 и 3 ст. 215 ГК РФ), за исключением государственной собственности **на землю** (абзац тридцать первый части 11 статьи 154).

2. Анализ действующего законодательства позволяет оценить порядок отнесения имущества к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований как включающий в себя:

1) нормативные критерии относимости имущественных объектов к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований;

2) порядок разграничения государственной и муниципальной собственности по уровням власти;

3) порядок перераспределения между уровнями власти ранее разграниченного между ними имущества в нормативно установленных случаях, включая передачу имущества из собственности одного публичного образования в собственность другого публичного образования;

4) порядок включения в состав имущества Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования имущества, не входящего в состав публичной собственности;

5) порядок вывода имущества из состава публичной собственности (приватизация).

В свою очередь разграничение государственной собственности как элемент порядка отнесения имущества к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований включает в себя:

1) порядок определения собственника имущества на основе нормативных критериев относимости имущественных объектов к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований;

2) порядок закрепления имущества в собственности надлежащего субъекта, уже осуществляющего в отношении этого имущества правомочия собственника;

3) порядок передачи объектов государственной собственности надлежащему субъекту, включая закрепление за ним права собственности на это имущество.

С учетом изложенного, порядок передачи имущества, установленный частью 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года, составляет **один** из элементов порядка разграничения государственной собственности, а за рамками порядка разграничения государственной собственности – **один** из элементов порядка отнесения имущества к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований.

В рамках порядка разграничения государственной собственности он распространяется лишь на те случаи, при которых имеется нормативно заданная необходимость **передачи** от одного публичного образования другому публичному образованию объектов государственной собственности, **не прошедших** процедуру **государственного разграничения** до момента вступления в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

Что касается закрепления не прошедшего процедуру государственного разграничения имущества в собственности надлежащего субъекта, уже осуществляющего в отношении этого имущества правомочия собственника, то здесь, видимо, **продолжает действовать** прежний порядок, установленный рядом подзаконных актов. В их числе: **постановление** Верховного Совета Российской Федерации «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 года № 3020-1 (с измен.);

распоряжение Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 года № 114-рп «Об утверждении положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности»; **постановление** Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696 «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества».

Указанные подзаконные акты закрепляют вместе с частью 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года общий режим разграничения государственной собственности, знающий свои исключения применительно к отдельным видам имущества. Так, например, выше уже было отмечено, что порядок разграничения государственной собственности на землю установлен федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ.

Таким образом, требование законодательства (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, п. 5 ст. 214 ГК РФ) о разграничении государственной собственности в порядке, определяемом **законом**, выполнено к настоящему времени лишь частично.

За рамками разграничения государственной собственности порядок передачи имущества, установленный частью 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года, распространяется на случаи перераспределения между уровнями власти ранее разграниченного между ними имущества.

Таким образом, часть 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года распространяется как на первичное распределение объектов единого государственного фонда имущества по уровням публичной власти (разграничение государственной собственности), так и на перераспределение имущества Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, ранее уже разграниченного.

3. Поскольку конституционно-правовой режим разграничения публичной собственности и перераспределения ранее разграниченного имущества Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований существенным образом отличаются друг от друга, то и **конституционность**

части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года **должна проверяться отдельно** применительно к регулированию частью 11 статьи 154:

- 1) отношений разграничения собственности по уровням власти;
- 2) перераспределения ранее разграниченного имущества Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Оценка конституционности части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года применительно к регулированию разграничения государственной собственности

1. Разграничение государственной собственности призвано обеспечить в соответствии с Конституцией Российской Федерации преобразование единого (единственного) фонда государственной собственности путем выделения из него самостоятельных фондов собственности Российской Федерации, каждого субъекта Российской Федерации, каждого муниципального образования.

Разграничение государственной собственности – в идеале кратковременный **публично-правовой** оборот имущественных объектов с целью закрепления их за конкретными политико-территориальными образованиями, нацеленный на последующее вступление названных образований в гражданско-правовой оборот в качестве полноценных собственников, конечно, с теми законодательными ограничениями, которые накладывает на них публичная собственность.

К сожалению, в законодательстве до настоящего времени отсутствует четкое легальное определение разграничения государственной собственности, состава его внутренних процедур, перечня видов имущественных объектов, которые должны (или не должны) проходить через процедуру разграничения, перечня правоустанавливающих документов, действий по отдельным видам имущества, свидетельствующих о разграниченности соответствующих объектов собственности. Сказанное, не распространяется лишь на отдельные виды имущества, например, земельные

участки, подпадающие под специальный законодательный режим разграничения. Впрочем, в федеральном законодательстве отсутствует и четкое легальное определение того, что есть разграничение предметов ведения и полномочий. Все это затрудняет оценку конкретных объектов государственной собственности как прошедших или не прошедших процедуру разграничения, как объектов, требующих или не требующих прохождения через процедуру разграничения. Очерченная законодательная пробельность и порождаемая ею правоприменительная неопределенность ведут к затягиванию периода разграничения государственной собственности сверх разумных пределов, что подрывает стабильность имущественных отношений с участием публичных собственников.

2. В любом случае **разграничение** государственной собственности **не относится** к отношениям гражданского оборота, строится на **императивных** началах, а не на началах диспозитивности. Поэтому оно является по преимуществу предметом регулирования со стороны публичного, а не гражданского законодательства. К отношениям по разграничению государственной собственности не применимы, в частности, нормы гражданского законодательства, гарантирующие по общему правилу добровольное отчуждение собственником его имущества, невозможность безвозмездного принудительного изъятия у собственника имущества, определяющие момент возникновения и прекращения права собственности (ст. 1, 209, 218, 219, 223, 224, 235 ГК РФ). **В то же время** конечная цель публично-правового регулирования разграничения государственной собственности заключается в обретении Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями в рамках имущественных отношений статуса публичных собственников, определяемого в своих основах нормами **гражданского права**.

Деятельность по разграничению государственной собственности не исключает, а в ряде случаев предполагает использование согласительных процедур в отношениях между органами власти разного уровня, заключение между ними договоров, соглашений. Однако названные договоры, соглашения имеют публично-правовую, а не гражданско-правовую природу.

3. Поскольку разграничение государственной собственности относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «г» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), на него, в том числе на разграничение посредством передачи имущества от одного публичного образования другому, распространяется общая схема распределения компетенции в сфере совместного ведения. Как в части установления нормативной основы разграничения, так и в части осуществления соответствующей правоприменительной деятельности. Согласно названной схеме по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые **в соответствии** с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации **не могут противоречить** федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и законом, иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации **действует** федеральный закон (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют **единую систему** исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

4. С учетом вышеизложенного, **сама по себе** нормативная модель разграничения государственной собственности, заложенная в части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года, вопреки позиции заявителя, **соответствует** Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьям 1 (ч. 1), 5 (ч. 3), 8 (ч. 2), 11 (ч. 2), 35 (ч. 2 и 3), 73. В то же время ее разумное и справедливое практическое применение по отношению к имущественным объектам, за исключением объектов, подпадающих под специальный правовой режим разграничения (земельные, водные объекты), затрудняет отсутствие в федеральном законодательстве четкого легального определения разграничения государственной

собственности, состава его внутренних процедур, перечня видов имущественных объектов, которые должны (или не должны) проходить через процедуру разграничения, перечня правоустанавливающих документов, действий по отдельным видам имущества, свидетельствующих о разграниченности соответствующих объектов собственности. Отмеченное ведет к затягиванию периода разграничения государственной собственности сверх разумных пределов, что подрывает стабильность имущественных отношений с участием публичных собственников.

Оценка конституционности части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года применительно к перераспределению ранее разграниченного имущества Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований

1. Закрепленный в части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года порядок передачи имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации распространяется, как было показано выше, не только на **разграничение** государственной собственности, но и на **перераспределение** ранее разграниченного имущества Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

2. Передача прошедшего разграничение государственного имущества от одного публичного собственника другому публичному собственнику является элементом гражданского оборота, составляя предмет регулирования гражданского законодательства (п. 1 ст. 2, ст. 124 ГК РФ). **Следовательно**, Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в той мере, в какой он регулирует отношения по передаче **прошедшего разграничение** государственного имущества от одного публичного собственника

другому публичному собственнику, входит в состав гражданского законодательства (п. 2 ст. 3 ГК РФ). В составе гражданского законодательства он, в частности, устанавливает особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования (п. 3 ст. 212 ГК РФ).

Согласно части первой пункта 2 статьи 3 ГК РФ федеральные законы, регулирующие отношения, составляющие предмет гражданского права (п. 1 и 2 ст. 2 ГК РФ), должны приниматься в соответствии с ГК РФ. **Согласно** части второй пункта 2 статьи 3 ГК РФ нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ. **Однако** абзац тридцать второй части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года установил, что к правоотношениям, возникающим при передаче имущества в соответствии с частью 11, нормы ГК РФ и Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в том числе определяющие момент возникновения права собственности на имущество, применяются в части, не противоречащей положениям его статьи 154.

Таким образом, данный федеральный закон установил приоритет своих норм по отношению к нормам ГК РФ в рамках предмета гражданско-правового регулирования.

3. Представляется, что применительно к отношениям по передаче ранее разграниченного имущества Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований коллизия между нормами части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года и нормами ГК РФ должна решаться **в пользу** последних в соответствии с предписаниями пункта 2 статьи 3 ГК РФ. В данном случае оценка Федерального закона от 22 августа 2004 года как **специального**, а значит приоритетного по отношению к ГК РФ, **некорректна**. Дело в том, что ГК РФ, предусматривая принятие в сфере собственного регулирования закона, устанавливающего особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, **не предусматривает**

приоритетности последнего по отношению к собственным положениям. ГК РФ **не делает** для названного закона исключения из правила о своей приоритетности (п. 2 ст. 3 ГК РФ). Отношения между ГК РФ и Федеральным законом от 22 августа 2004 года в сфере гражданско-правового регулирования – это отношения не общего и специального, а основного и конкретизирующего законов.

Изложенная позиция относительно соотношения юридической силы ГК РФ и Федерального закона от 22 августа 2004 года, конечно, справедлива только для сферы гражданско-правового регулирования.

4. С учетом вышеизложенного, следует заключить, что положение абзаца тридцать второго части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года о том, что к правоотношениям, возникающим при передаче имущества в соответствии с частью 11 статьи 154, нормы ГК РФ, применяются в части, не противоречащей положениям его статьи 154, **не соответствует** Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (ч. 2), 5 (ч. 3). Хотя в запросе Правительства города Москвы прямо не ставится вопрос о проверке конституционности положения абзаца тридцать второго части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года, но проверка конституционности иных положений данной части предполагает выявление конституционного смысла положения, содержащегося в ее абзаце тридцать втором.

5. Заявитель усматривает неконституционность положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года по ряду позиций. **Во-первых**, поскольку они допускают изъятие из установленных ГК РФ общих требований к механизму приобретения права собственности на имущество, которое уже имеет собственника, чем создается угроза подрыва стабильности отношений собственности, допускается изъятие имущества из собственности субъекта Российской Федерации и его обращение в федеральную собственность на основании подзаконного акта федерального органа исполнительной власти без получения согласия на это органов государственной власти субъекта РФ. **Во-вторых**, поскольку они не содержат конкретного перечня имущества (его видов, категорий), подлежащих передаче из собственности

субъекта Российской Федерации в федеральную собственность. В силу чего федеральным органам исполнительной власти предоставляется неограниченная возможность по усмотрению в определении состава имущества, которое может быть изъято у субъектов Российской Федерации. **В-третьих**, поскольку они не гарантируют сохранение за субъектами Российской Федерации их подлежащего передаче имущества в случаях, когда возможно многоцелевое использование этого имущества, его перепрофилирование для обеспечения тех полномочий, которые сохраняются за субъектом федерации. **В-четвертых**, поскольку они предусматривают безвозмездную передачу имущества субъекта Российской Федерации в федеральную собственность без равноценного возмещения. **В-пятых**, поскольку они устанавливают, что момент возникновения права федеральной собственности на имущество, изымаемое у субъектов РФ, определяется в одностороннем порядке решениями федерального органа исполнительной власти.

6. Часть 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года предусматривают **порядок**, в соответствии с которым находящееся в собственности субъектов Российской Федерации имущество, которое **может находиться** в федеральной собственности, **подлежит безвозмездной передаче** в федеральную собственность в **двух** случаях: во-первых, если нахождение указанного имущества в собственности субъектов Российской Федерации не допускается, в том числе в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Во-вторых, если указанное имущество используется федеральными органами государственной власти, федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными государственными учреждениями для целей, установленных в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года. В названных случаях органы государственной власти субъекта Российской Федерации готовят **предложения** о передаче имущества своего субъекта Российской Федерации в федеральную собственность и **направляют** их федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему полномочия собственника федерального имущества. Причем передача в федеральную

собственность из собственности субъекта Российской Федерации имущества, не включенного в упомянутые предложения, **не допускается** (абзац семнадцатый части 11). **Решения** о передаче имущества из собственности субъектов Российской Федерации в федеральную собственность принимаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника имущества, если иное не установлено Правительством Российской Федерации (абзац восемнадцатый части 11). Указанные в части 11 статьи 154 решения являются **основаниями** возникновения права собственности на имущество, включенное в утвержденные перечни. Органы государственной власти, осуществляющие передачу имущества, **обязаны** передать, а органы государственной власти, осуществляющие принятие имущества, **обязаны** принять передаваемое имущество **на основании** указанных в части 11 статьи 154 решений в соответствии с передаточным актом (абзац двадцать второй части 11). Передаточный акт **должен быть подписан** уполномоченным лицом органа государственной власти, осуществляющего принятие имущества, и представлен органу государственной власти, осуществляющего передачу имущества, в трехнедельный срок. Подписанный передаточный акт в недельный срок с даты поступления органу государственной власти, осуществляющему передачу имущества, представляется им уполномоченным органом государственной власти и органам местного самоуправления для утверждения и внесения изменений в реестр государственного имущества и реестр муниципального имущества. В случае, если в установленный срок передаточный акт **не подписан** и (или) **не представлен** органу государственной власти, осуществляющему передачу имущества, передаточный акт утверждается уполномоченным органом в одностороннем порядке. Право собственности на имущество, передаваемое в порядке, установленном Федеральным законом от 22 августа 2004 года, возникает с даты, устанавливаемой указанными в части 11 статьи 154 решениями (абзац тридцатый части 11).

7. Таким образом, часть 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года вводит дополнительное основание прекращения у субъекта Российской Федерации права собственности на

его имущество по отношению к основаниям прекращения права собственности, закрепленным в ГК РФ (ст. 235). Названное дополнительное основание прекращения у субъекта Российской Федерации права собственности на конкретное имущество обусловлено строго целевым назначением публичной собственности и заключается в утрате на основании закона субъектом Российской Федерации, его органами государственной власти полномочий, для осуществления которых предназначено данное имущество. Представляется, что **само по себе** введение Федеральным законом от 22 августа 2004 года дополнительного основания прекращения у субъекта Российской Федерации права собственности в связи с изменением его компетенции, компетенции его органов государственной власти **соответствует** нормам ГК РФ, поскольку относится к особенностям приобретения и прекращения права собственности на имущество, которые могут устанавливаться лишь законом (п. 3 ст. 212 ГК РФ). **Не противоречит** оно и положениям Конституции Российской Федерации.

8. Положение части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года о том, что основанием перехода права собственности от субъекта Российской Федерации к Российской Федерации является решение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия собственника в отношении федерального имущества также **не противоречит** ГК РФ. В соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 8 ГК РФ гражданские права и обязанности, в том числе вещные, возникают из актов государственных органов, органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей. **Не противоречит** данное положение и Конституции Российской Федерации, которая особо не регулирует вопрос об основаниях возникновения и прекращения права собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

9. В силу части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года передача в федеральную собственность из собственности субъекта Российской Федерации имущества, не включенного в предложения о передаче имущества, исходящие от органов государственной власти субъекта Российской Федерации

не допускается. Однако, как справедливо указывает заявитель, это положение не может толковаться как ограничивающее соответствующие полномочия федерального органа исполнительной власти. Дело в том, что часть 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года предусматривает **обязанность** органов государственной власти субъекта Российской Федерации передать в собственность Российской Федерации имущество, которое в силу закона **подлежит передаче** в федеральную собственность. Поэтому органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны направить предложения в соответствующий федеральный орган исполнительной власти о передаче имущества субъекта Российской Федерации, подлежащего такой передаче. В случае неисполнения данной обязанности органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть **принуждены** к этому по суду. В свою очередь уполномоченный федеральный орган исполнительной власти обязан принять имущество субъекта Российской Федерации, подлежащего такой передаче.

Таким образом, часть 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года допускает возможность принудительного изъятия имущества у субъектов Российской Федерации. Однако, как представляется, обрисованный порядок принудительного изъятия имущества у субъекта Российской Федерации сам по себе **не противоречит** ГК РФ, постольку, поскольку относится к особенностям приобретения и прекращения права собственности на имущество публичных субъектов (п. 3 ст. 212 ГК РФ). Следует принять во внимание и норму пункта 2 статьи 1 ГК РФ, согласно которой гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только 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. Приведенное положение конкретизирует применительно к сфере гражданско-правового регулирования норму части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Кроме того, порядок передачи имущества, закрепляемый в части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года, содержит определенные процессуальные

гарантии учета интересов субъектов Российской Федерации при решении вопроса о передаче их имущества (подготовка предложений о передаче имущества субъекта РФ самим субъектом РФ: невозможность изъятия у субъекта РФ его имущества без его согласия или без решения суда).

10. **Нормативным основанием** появления у субъекта Российской Федерации обязанности передать в федеральную собственность принадлежащее ему на праве собственности имущество является переход полномочия субъекта Российской Федерации (его органа государственной власти), осуществление которого обеспечивало названное имущество, к Российской Федерации (органу государственной власти Российской Федерации). Часть 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года предусматривает, что обязанность субъекта Российской Федерации по передаче своего имущества в федеральную собственность возникает, **во-первых**, если, нахождение указанного имущества в собственности субъектов Российской Федерации не допускается, в том числе в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; **во-вторых**, если указанное имущество используется федеральными органами государственной власти, федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными государственными учреждениями для целей, установленных в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года. Кстати, аналогичные основания предусмотрены и для случаев передачи имущества другим публичным собственникам Российской Федерацией, муниципальными образованиями.

Второе из приведенных оснований возникновения обязанности субъектов Российской Федерации по передаче имущества, как и соответствующее основание возникновения обязанности по передаче имущества у Российской Федерации, муниципальных образований, является **неопределенным, расплывчатым**, допускающим **необоснованно широкое усмотрение** уполномоченных государственных органов. Особенно это нетерпимо применительно к случаям принудительного изъятия имущества у публичных собственников, тех же субъектов Российской Федерации.

В силу сказанного указанное основание, в том виде, в каком оно закреплено в части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года, **не соответствует** конституционным принципам доверия, справедливости, определенности, равенства всех перед законом и судом, равной защиты всех форм собственности (ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 8, ст. 15, ч. 1 ст. 19 Конституции РФ). Оно способно подорвать стабильность имущественных отношений с участием Российской Федерации, субъектов федерации, муниципальных образований.

11. Однако и в целом современная законодательная модель жесткого увязывания права публичных собственников на конкретное имущество с закрепляемыми за ним полномочиями страдает **существенными недостатками и пробелами**. Она может выступать основой решения вопросов перехода права собственности от одного публичного субъекта к другому, соответствующей конституционным установлениям, **при условии** предельно конкретного законодательного закрепления полномочий публичных собственников, конкретизированного перечня видов имущества, необходимого для осуществления названных полномочий, учета фактора многопрофильности значительного числа имущественных объектов, которые могут обеспечивать не только осуществление полномочий, изымаемых у публичного собственника, но и остающихся у него полномочий. Очевидно, что в настоящее время все это еще отсутствует. Надо принять во внимание и то, что полномочия публичных субъектов, компетенционные отношения динамичны, изменчивы, в то время как отношения собственности тяготеют к стабильности, устойчивости. Увязывание их воедино требует предельно выстроенной нормативной модели, учитывающей выше названные качества полномочий и собственности.

12. Представляется, что **противоречит** Конституции РФ предусматриваемое в части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года правило о **безвозмездной** передаче имущества, **прошедшего разграничение**. Оно противоречит принципам правового государства (ч. 1 ст. 1), равной защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (статья 8 Конституции РФ). Закрепляемый в статье 8 Конституции РФ принцип означает и равную защиту всех видов государственной

собственности. Безвозмездная передача имущества **противоречит** принципам федеративного устройства РФ (ст. 5, 66 Конституции РФ).

13. Что касается довода заявителя о том, что неконституционно положение части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года, согласно которому момент возникновения права федеральной собственности на имущество, изымаемое у субъектов РФ, определяется в одностороннем порядке решениями федерального органа исполнительной власти, то следует принять во внимание то, что указанный момент определяет не уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, а сам федеральный закон от 22 августа 2004 года (абзац тридцатый части 11 статьи 154). Представляется, что названное положение части 11 статьи 154 не противоречит ГК РФ, поскольку его введение охватывается правилом ГК РФ об установлении особенностей возникновения и прекращения права собственности законом (ч. 3 ст. 212).

Эксперт:

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой
конституционного права УрГЮА

А. Н. Кокотов

Конституционный Суд
Российской Федерации
судье Ю. Д. Рудкину

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по вопросу о конституционности части 5 статьи 5
Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ
«О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях
и пикетированиях»*

I. Вопросы, поставленные перед экспертом:

1). Каков, по Вашему мнению, смысл, заложенный в содержание нормы части 5 статьи 5 рассматриваемого Федерального закона?

2). В какой мере часть 5 статьи 5 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части, касающейся согласования изменения места и времени проведения публичного мероприятия, согласуется со статьей 31 Конституции Российской Федерации?

3). В каком соотношении находится данное согласование с положениями, получившими отражение в названном Федеральном законе, относительно требования уведомлять или информировать соответствующий орган власти о проводимом мероприятии (пункт 7 статьи 2, пункты 1 и 2 части 4 статьи 5, статья 7, часть 1 статьи 10, статья 12)?

4). На основании каких принципов и в каких формах может осуществляться указанное согласование?

5). В каких пределах (по каким критериям) при согласовании могут изменяться время и место проведения публичного мероприятия (с учетом их видов)?

6). Означает ли фраза «не было согласовано» запрет публичного мероприятия, его «несанкционированность» (по терминологии части 3 статьи 20.2 КоАП РФ) и, как следствие, привлечение

* По данному делу (судья-докладчик Ю. Д. Рудкин) Конституционный Суд России принял Определение от 2 апреля 2009 года № 484-О-П.

к ответственности лиц, осуществляющих данное «несанкционированное» мероприятие?

II. Изложение позиции эксперта по поставленным вопросам:

Каков, по Вашему мнению, смысл, заложенный в содержание нормы части 5 статьи 5 рассматриваемого Федерального закона?

В какой мере часть 5 статьи 5 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части, касающейся согласования изменения места и времени проведения публичного мероприятия, согласуется со статьей 31 Конституции Российской Федерации?

Статья 31 Конституции Российской Федерации устанавливает, что граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. На обеспечение реализации данного права направлен Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Названный закон, конкретизируя содержание права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, закрепляя его гарантии, порядок осуществления, вводит определенные ограничения его осуществления. В частности, он предусматривает, что организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о его проведении не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия (ч. 5 ст. 5). Положение части 5 статьи 5 данного Федерального закона в части установления невозможности для организатора публичного мероприятия проводить его, если с органом исполнительной власти субъекта

Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени его проведения, распространяется на митинги, шествия, пикетирование (п. 1 ч. 3 ст. 5).

Приведенное положение части 5 статьи 5 в его конституционно-правовом истолковании **означает**, что согласование предложения уполномоченного органа публичной власти об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, заявленных в уведомлении, поданном организатором в орган публичной власти, предполагает возможность сторон обсудить возникшее между ними разногласие. Это **соответствует** уведомительному порядку проведения публичных мероприятий, конституционному механизму ограничения прав и свобод (ст. 31, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ст. 11 Европейской конвенции о правах человека, ст. 2, 4, п. 1 ч. 3, п. 2, 3, ч. 4, ч. 5 ст. 5, ст. 7 проверяемого закона).

Не случайно в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» решение органа публичной власти об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия направляется его организатору в форме **предложения**. Предложение органа публичной власти – это не окончательное решение, не подлежащее обсуждению, а документ, содержащий вариант проведения планируемого публичного мероприятия, представляемый его организатору и порождающий право последнего на оценку данного варианта, его обсуждение совместно с должностным лицом уполномоченного органа публичной власти. Данному праву корреспондирует соответствующая обязанность уполномоченного органа публичной власти. Изложенное понимание подтверждается и общелексическим значением терминов «согласовывать», «согласованный». Согласованный – такой, в котором достигнуто единство, согласие. Согласовать – обсудить, выработать единое мнение о чем-нибудь (*Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Малый толковый словарь русского языка. М., 1990. С. 553*).

Если стороны не придут к согласию, а уполномоченный орган не снимает своего предложения о переносе места и (или) времени проведения публичного мероприятия, то организатор последнего

не вправе его проводить. Однако он в таком случае вправе обжаловать решение уполномоченного органа в судебном порядке в соответствии со статьей 19 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Таким образом, положение части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части установления невозможности для организатора публичного мероприятия проводить его, если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени его проведения, **само по себе не противоречит** Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 31. Оно призвано обеспечить баланс конституционных интересов разных субъектов, в том числе баланс конституционных прав организаторов, участников публичных мероприятий и иных лиц. Оно также **направлено** на обеспечение безопасности граждан при проведении митингов, шествий, пикетирований, подпадающих под действие Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Однако положение части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», взятое **не само по себе**, а в совокупности с иными положениями, регулирующими согласование места, времени проведения публичных мероприятий, **не отвечает** в должной мере конституционному критерию правовой определенности.

Критерий определенности правовой нормы как конституционное требование к законодателю был сформулирован в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в соответствии с его правовой позицией из конституционных принципов правового государства, справедливости и равенства всех перед законом и судом вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования. Принимаемые им законы должны быть определенными как по содержанию, так и по предмету, цели и объему действия, а правовые нормы – сформулированными

с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину сформировать с ними свое поведение, как запрещенное, так и дозволенное. Непонятное и противоречивое правовое регулирование порождает произвольное правоприменение, нарушающее эти конституционные принципы (смотри, например, постановления Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г.; 22 июля 2002 г.; 6 апреля 2004 г.; 14 апреля 2008 г.).

Правовое регулирование нормами Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» согласования организаторами публичных мероприятий и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления места, времени проведения публичных мероприятий в значительной мере **пробельно**.

Во-первых, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», предусматривает, что предложения органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления об изменении места и (или) времени проведения публичных мероприятий должны быть мотивированными (ч. 5 ст. 5), обоснованными (п. 2 ч. 1 ст. 12). В то же время он не уточняет, в чем должна выражаться мотивированность, обоснованность указанных предложений? Должны ли в основании названных предложений находиться исключительно соображения законности или также и соображения целесообразности? **Конституционно-правовое истолкование** части 5 статьи 5, иных положений анализируемого закона, посвященных институту согласования, заставляет сделать вывод о том, что предложения органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления об изменении места и (или) времени проведения публичных мероприятий должны основываться исключительно на соображениях законности. Данные соображения должны представлять собой исчерпывающий перечень законодательно закрепленных оснований, при наличии которых орган публичной власти вправе (или обязан) инициировать согласование изменения места и (или) времени проведения публичного мероприятия. Однако Конституционный Суд Российской Федерации, даже прибегнув

к конституционно-правовому истолкованию обжалуемого заявителями положения, **не вправе** формулировать конкретные нормативные основания для выдвижения органами публичной власти предложений об изменении места и (или) времени проведения публичных мероприятий. Формулирование таких оснований – прерогатива федерального законодателя.

Во-вторых, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», закрепляя ряд требований к содержанию уведомления о проведении публичного мероприятия (ч. 3, 4 ст. 7), **не закрепляет** аналогичных требований к содержанию предложения органа публичной власти об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

В-третьих, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» **не предусматривает** порядок согласования организатором публичного мероприятия и органом публичной власти предложения последнего об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия. Данный закон **не закрепляет** также права и обязанности названных выше субъектов в рамках процедуры согласования.

В-четвертых, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» **не устанавливает** четких предельных сроков согласования организатором публичного мероприятия и уполномоченным органом публичной власти предложения последнего об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

В-пятых, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», регулируя вопросы организации и проведения публичных мероприятий, в том числе применительно к согласованию организаторами и органами публичной власти места и (или) времени проведения публичных мероприятий, **не предусматривает** особого правового регулирования для так называемых стихийных (спонтанных) публичных мероприятий. Цель законодательного учета особенностей таких мероприятий заключается не в их полной законодательной легализации (это подрывало бы общий законодательный порядок проведения публичных мероприятий), а в обеспечении их соответствия, если уж они стихийно возникли, базовым принципам

проведения публичных мероприятий, а также в обеспечении прав граждан, как участвующих, так и не участвующих в них. Естественно, речь идет только о стихийных публичных мероприятиях, носящих мирный характер.

Итак, очерченная пробельность законодательного регулирования согласования предложений органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления об изменении места и (или) времени проведения публичных мероприятий **не отвечает** в должной мере конституционному критерию правовой определенности. Она создает условия для произвольного, не основанного на конституционных положениях применения органами публичной власти положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Она ставит граждан, организующих публичные мероприятия, в неравное положение по отношению к органам публичной власти. Об этом свидетельствуют, в частности, документы, представленные заявителями. Об этом же свидетельствуют материалы, изложенные в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания» (Российская газета. 2007. 28 июня).

Пробельность законодательного регулирования в принципе может преодолеваться на уровне подзаконного регулирования или в рамках соответствующей правоприменительной практики, в том числе судебной практики. Подзаконное нормативное регулирование, как и правоприменительное регулирование, могут сознательно избираться законодателем как средство необходимой детализации законодательных положений. Однако это **не применимо** к нормативному регулированию согласования предложений органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления об изменении места и (или) времени проведения публичных мероприятий. Данное регулирование направлено на ограничение конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Поэтому оно в силу предписания части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации **должно осуществляться** федеральным законом. Следует

обратить внимание на то, что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», предусматривая регулирование ряда вопросов на уровне подзаконных актов, законов субъектов РФ (ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 7, ч. 4 ст. 8), не распространяет такое регулирование на анализируемый нами институт согласования.

Таким образом, нормативное установление невозможности для организатора публичного мероприятия проводить его, если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени его проведения (ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях») **не соответствует** в должной мере конституционному критерию правовой определенности. **Однако** оно не соответствует данному критерию не само по себе, а только в совокупности с иными положениями названного федерального закона, регулирующими согласование места, времени проведения публичных мероприятий их организаторами и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления.

При таких обстоятельствах признание части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части, обжалуемой заявителями, противоречащей Конституции Российской Федерации и утратившей силу **создало бы** еще больший пробел в правовом регулировании, который в данном случае **не может быть** устранен непосредственным применением Конституции Российской Федерации и требует внесения системных изменений в действующее законодательство о собраниях, митингах, демонстрациях и пикетировании. Следовательно, федеральному законодателю **надлежит** незамедлительно устранить имеющийся пробел в законодательном регулировании собраний, митингов, шествий, пикетирования.

В каком соотношении находится данное согласование с положениями, получившими отражение в названном Федеральном законе, относительно требования уведомлять или

информировать соответствующий орган власти о проводимом мероприятии (пункт 7 статьи 2, пункты 1 и 2 части 4 статьи 5, статья 7, часть 1 статьи 10, статья 12)?

Ответ на этот вопрос изложен выше.

На основании каких принципов и в каких формах может осуществляться указанное согласование?

Согласование места и (или) времени проведения публичных мероприятий должно основываться на исходных конституционных принципах, в числе которых принципы законности, добровольности (для граждан), справедливости, равенства, правовой определенности, недопустимости злоупотребления правом, поддержания доверия граждан к действиям органов публичной власти.

Представляется, что согласование места и (или) времени проведения публичных мероприятий с тем, чтобы оно надлежащим образом обеспечивало конституционное право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, должно предусматривать следующие элементы:

1) предложение уполномоченного органа публичной власти, содержание и форма которого должны отвечать законодательно установленным требованиям (в настоящее время в должном объеме не установлены), направляемое организаторам публичного мероприятия в законодательно установленные сроки (п. 2 ч. 1 ст. 12 проверяемого закона);

2) проведение очных, заочных переговоров уполномоченного должностного лица органа публичной власти и организатора публичного мероприятия в законодательно установленные сроки (если организатор публичного мероприятия настаивает на очных переговорах, то они должны быть проведены в оговоренное сторонами время);

3) протокольное оформление итогов переговоров, включая фиксирование разногласий сторон (что важно для возможного последующего судебного разбирательства);

4) законодательное установление особых сокращенных сроков судебного обжалования и рассмотрения отказа уполномоченного органа от согласования места, времени проведения публичного мероприятия, на которых настаивает организатор (названные сроки должны позволять в идеале разрешить сторонам их спор до даты проведения публичного мероприятия, на которой настаивает организатор);

5) детальное законодательное закрепление юридических последствий действий (бездействия), решений сторон на всех этапах процесса согласования ими места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Представляется также важным законодательное закрепление порядка и сроков фиксирования уполномоченным органом публичной власти поступающих к нему уведомлений о проведении публичных мероприятий. Желательно, чтобы список (реестр) уведомлений велся единообразно, был доступен для ознакомления и не позволял бы вносить в него изменения задним числом. Подобное фиксирование уведомлений о проведении публичных мероприятий создало бы добротную нормативную основу для четкого решения в последующем органами публичной власти и организаторами публичных мероприятий вопроса о месте и времени их проведения.

В каких пределах (по каким критериям) при согласовании могут изменяться время и место проведения публичного мероприятия (с учетом их видов)?

Выше в ответе на первые два вопроса изложен следующий подход к данной проблеме. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», предусматривает, что предложения органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления об изменении места и (или) времени проведения публичных мероприятий должны быть мотивированными (ч. 5 ст. 5), обоснованными (п. 2 ч. 1 ст. 12). В то же время он не уточняет, в чем должна выражаться мотивированность, обоснованность указанных предложений? Должны ли в основании названных предложений находиться

исключительно соображения законности или также и соображения целесообразности? Конституционно-правовое истолкование части 5 статьи 5, иных положений анализируемого закона, посвященных институту согласования, заставляет сделать вывод о том, что предложения органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления об изменении места и (или) времени проведения публичных мероприятий должны основываться исключительно на соображениях законности. Данные соображения должны представлять собой исчерпывающий перечень законодательно закрепленных оснований, при наличии которых орган публичной власти вправе (или обязан) направлять организаторам публичного мероприятия предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Установление конкретных пределов (критериев, оснований) изменения места и времени проведения публичных мероприятий относится к исключительным полномочиям федерального законодателя.

Означает ли фраза «не было согласовано» запрет публичного мероприятия, его «несанкционированность» (по терминологии части 3 статьи 20.2 КоАП РФ) и, как следствие, привлечение к ответственности лиц, осуществляющих данное «несанкционированное» мероприятие?

Установление в части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» невозможности для организатора публичного мероприятия проводить его, если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления **не было согласовано** изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени его проведения есть, по сути, **запрет** для организатора проводить это публичное мероприятие. Такой подход **не противоречит** Конституции Российской Федерации, если он реализуется в рамках конституционно-правового истолкования части 5 статьи 5 названного Федерального закона. (Возможный вариант такого истолкования изложен нами выше при ответе на первые два вопроса).

Используемая в части 3 статьи 20.2 КоАП РФ формула «несанкционированные собрание, митинг, демонстрация, шествие или пикетирование» **не согласуется** точно с природой права граждан на проведение перечисленных публичных мероприятий (ст. 31 Конституции РФ). Однако **нет и основания** для оценки ее как **не соответствующей** Конституции Российской Федерации, поскольку в части 3 статьи 20.2 КоАП РФ имеются в виду такие публичные мероприятия, проведение которых запрещено в силу пункта 1 части 2 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Согласно данному положению, проведение публичных мероприятий запрещается на территориях, непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности. Заметим, что предписание части 3 статьи 20.2 КоАП РФ требуется привести в точное соответствие с формулировками Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Так если в пункте 1 части 2 статьи 8 последнего речь идет о территориях, **непосредственно прилегающих** к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности, то в части 3 статьи 20.2 КоАП РФ говорится о проведении несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в **непосредственной близости от** территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов или радиоактивных веществ.

При решении вопроса об ответственности граждан за организацию, проведение публичного мероприятия, проведение которого не было согласовано с уполномоченным органом публичной власти по его мотивированному предложению, за участие в его проведении во внимание следует принимать и правовые позиции Европейского суда по правам человека. В частности, позицию относительно правовой оценки действий организаторов, участников стихийных (спонтанных) публичных мероприятий. Смотри, например, решения от 6 марта 2007 года (дело «Чилолу

и другие против Турции»), от 17 июля 2007 года (дело «Букта против Венгрии»).

Эксперт:

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой
конституционного права УрГЮА

А. Н. Кокотов

Раздел III.

ПОЯСНЕНИЯ К РЕШЕНИЯМ
КОНСТИТУЦИОННОГО
СУДА РОССИИ*

* Материалы раздела III публикуются впервые в данном Сборнике.

ПРАВА ГРАЖДАН

Согласование митинга – это не «собственность» чиновника! (Определение от 27 февраля 2020 года № 530-О).

Заявительница, Вера Глебовна Шафикова, подала в администрацию города Нефтекамска (Республика Башкортостан) уведомление о проведении митинга, в согласовании которого ей было отказано, поскольку ранее администрация получила уведомление о проведении в том же месте и в то же время другого публичного мероприятия. При этом заявительнице было предложено изменить дату проведения публичного мероприятия. В ходе судебного обжалования данного отказа В. Г. Шафикова указывала на то, что сведения о ранее поданном уведомлении были внесены в журнал регистрации после подачи ею уведомления.

Суды отклонили ее довод и подтвердили законность отказа в согласовании проведения митинга. В связи с этим заявительница оспорила в Конституционном Суде два положения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», примененных судами в ее деле:

часть 1.2 статьи 8, устанавливающую, что в случае направления организаторами нескольких публичных мероприятий уведомлений о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах в одно и то же время очередность использования специально отведенных мест определяется исходя из времени получения соответствующего уведомления органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления;

пункт 1 части 1 статьи 12, согласно которому орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления после получения уведомления о проведении публичного мероприятия обязан документально подтвердить получение

уведомления о проведении публичного мероприятия, указав при этом дату и время его получения.

По мнению В. Г. Шафиковой, оспариваемые положения по смыслу, придаваемому им практикой, позволяют органам местного самоуправления произвольно отказывать в проведении публичного мероприятия, а потому противоречат статьям 5 (часть 2), 18, 19 (части 1 и 2), 31 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд отказал заявительнице в принятии к рассмотрению ее жалобы (Определение от 27 февраля 2020 года № 530-О) исходя из того, что в данном деле велика роль фактических обстоятельств, которые он не проверяет. Вместе с тем, в своем определении он счел необходимым изложить ранее высказанные им позиции, значимые для дела заявительницы. Согласно им, обязанность организатора публичного мероприятия подать предварительное уведомление о его проведении нацелено на заблаговременное доведение до органов власти необходимой информации о форме, месте (маршруте движения), времени начала и окончания мероприятия, предполагаемом количестве его участников, способах (методах) обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, а также об организаторах и лицах, уполномоченных выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия (постановления от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 13 мая 2014 года № 14-П и др.). Тем самым обеспечиваются условия, позволяющие органам власти принять адекватные меры по предупреждению и предотвращению нарушений общественного порядка и безопасности, обеспечению защиты прав и свобод участников мероприятий и лиц, в них не участвующих (Постановление от 18 мая 2012 года № 12-П).

Именно на достижение приведенных целей направлено установленное Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» регулирование, обязывающее местные органы документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия, указав дату и время его получения, а в случае совпадения времени и места проведения разных публичных мероприятий – согласовать

проведение того мероприятия, уведомление о котором было подано первым по времени.

При этом уполномоченные на согласование публичного мероприятия органы власти, убедившись в отсутствии оснований для отказа в проведении мероприятия, должны принять все зависящие от них меры к тому, чтобы оно состоялось в избранном организатором месте и в запланированное время, и не должны пытаться под любым предлогом изыскать причины, которые могли бы оправдать невозможность его проведения (постановления от 18 июня 2019 года № 24-П и от 1 ноября 2019 года № 33-П). В случае недостижения согласия между организатором мероприятия и органом власти по вопросу о месте и времени проведения мероприятия организатор не лишен возможности обратиться в суд, который должен, не ограничиваясь констатацией обязанностей организатора мероприятия и коррелирующих им полномочий органа власти, по существу исследовать обоснованность отказа в согласовании времени и места проведения конкретного мероприятия.

Исходя из раскрытых позиций, Конституционный Суд указал, что оспариваемыми положениями закрепляется объективный критерий, на основании которого уполномоченный орган местного самоуправления разрешает возможные разногласия между участниками разных публичных мероприятий. Само по себе такое регулирование исключает произвольное применение, не позволяя отказывать в согласовании мероприятия в зависимости от усмотрения органов власти, а потому не может считаться нарушающим конституционные права В. Г. Шафиковой в указанном в ее жалобе аспекте.

Приведенные позиции Конституционного Суда в силу их емкости позволяют их развернуть применительно к разным обстоятельствам. Было бы полезным проделать эту работу на материале дела заявительницы, как если бы Конституционный Суд счел возможным принять ее жалобу к рассмотрению.

В деле заявительницы она и ряд иных граждан решили публично обсудить проблему загрязнения места их проживания промышленными предприятиями. В соответствии с законодательством о публичных мероприятиях граждане обратились

в администрацию городского округа с уведомлением о проведении митинга по указанному вопросу в специально отведенном для этого месте. В городском округе, где живет заявительница, определено всего одно место, в котором такие мероприятия можно проводить. Использование иных мест, кроме специально отведенных, законом не запрещено, но согласовать проведение публичных мероприятий на них затруднительно из-за позиции властей. Администрация отказала В. Г. Шафиковой и ее сподвижникам в проведении митинга на том основании, что ранее их обращения она получила обращение другого лица об организации им в то же время другого мероприятия. Позднее заявители вновь несколько раз пытались согласовать проведение своего митинга. Но каждый раз на несколько минут кто-то их опережал. Как правило, это был один и тот же гражданин. При этом заявленные им и согласованные администрацией города мероприятия он как организатор не проводил.

Из материалов дела следует, что в журнале регистрации уведомлений граждан, намеревающихся провести публичное мероприятие, уведомления заявительницы отражались с пропуском строк от ранее внесенной записи. Такое действие дает возможность уже после регистрации одного обращения выше него вводить сведения о регистрации другого обращения, как будто бы поданного раньше. Кроме того, уведомления тех, кто раз за разом опережал заявительницу, включены без указания номера регистрации (в соответствующей графе проставлялось указание «б/н», то есть без номера. Это потому, что по обращениям В. Г. Шафиковой, как и большинству других обращений, проставлялся номер регистрации, что обязательно должно делаться. При этом проставление даты зачастую не дополнялось указанием на время обращения. Однако закон прямо это требует, что рационально и справедливо. Вместе с тем, законодатель, вводя вполне оптимальную схему регулирования процедур уведомления о проведении публичных мероприятий и их согласования органами власти должен принимать во внимание еще и уровень правосознания чиновников, которые отвечают за регистрацию уведомлений граждан, намеревающихся провести публичное мероприятие. Брать в расчет их тягу «обходить» закон. С учетом этого требуются дополнительные меры,

которые бы позволяли вводить в приемлемое русло отрицательную «творческую» энергетику людей при должности.

С технической точки зрения записи о регистрации уведомлений должны вноситься так, чтобы их нельзя было позднее изменить. В вышеприведенном в настоящей книге экспертном заключении, которое автору довелось подготовить для Конституционного Суда Российской Федерации по запросу судьи Ю. Д. Рудкина, предлагалось, чтобы список (реестр) уведомлений велся единообразно, был доступен для ознакомления и не позволял бы вносить в него изменения задним числом. Подобное фиксирование уведомлений о проведении публичных мероприятий создало бы добротную нормативную основу для четкого решения в последующем органами публичной власти и организаторами публичных мероприятий вопроса о месте и времени их проведения. Электронное ведение журнала регистрации при его размещении в официальном пространстве (например, на сайте органа местного самоуправления) позволяет все вносимые в журнал изменения включать с указанием даты их производства. Такой подход резко ограничивает возможные злоупотребления чиновников при ведении названного журнала.

Необходимо обратить внимание на положительный опыт регионального регулирования. Так, в Иваново при регистрации уведомлений им сразу же присваивается номер, который доводится до заявителей. В Самаре, если граждане вносят свое уведомление о проведении мероприятия лично, то регистрация уведомления производится при них; им представляется для обзора регистрационная книга. Они имеют право снятия копии с ее соответствующих страниц. Есть и иные возможности.

П. Д. Блохин по данному вопросу пишет, что соответствующие положения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» следовало бы истолковать следующим образом: уведомление о проведении публичного мероприятия, которое подается в орган исполнительной власти субъекта РФ (орган местного самоуправления) в письменной форме, подлежит регистрации таким способом, который позволяет любому заинтересованному лицу достоверно установить дату и точное время его подачи. Это было бы возможно,

например, путем обязательного проставления соответствующей отметки в журнале учета уведомлений или в каком-либо реестре уведомлений, размещаемом на интернет-сайте органа власти в порядке, предусмотренном статьей 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Правда, установление таких конкретных правил выходило бы за рамки конституционно-правового истолкования и требовало бы внесения поправок в действующее законодательство.

Он также указывает, что следовало бы признать обязанностью органа публичной власти каждый раз приводить обоснование того, почему проведение двух мероприятий в одном месте одновременно, исходя из их планируемых целей, формы и численности, невозможно. По сути, это являлось бы развитием той правовой позиции, которую уже высказал Конституционный Суд. Это также согласовывалось бы с правовой позицией Европейского суда по правам человека, который неоднократно указывал, что отказ в согласовании места публичного собрания только на основании того, что оно состоится в то же время и в том же месте, что и другое публичное мероприятие, при отсутствии ясно-го и объективного указания на то, что оба мероприятия не могут проводиться целесообразным образом в результате применения полицейских сил, составляет непропорциональное вмешательство в свободу собраний. Синхронное проведение согласованных публичных мероприятий с соблюдением организаторами и участниками всех требований закона во всяком случае несет в себе меньшую угрозу для общества, чем стихийные протестные акции, предпринимаемые в ответ на отказ в таком согласовании¹.

Еще в чем отечественный чиновник (что государственный, что муниципальный) избыточно энергичен? Он избыточно энергичен в создании искусственного дефицита ресурсов, которые потом можно с выгодой для себя распределять. Речь идет не только об экономических, но и о политических ресурсах и выгодах. Обратимся к регулированию по разбираемому вопросу Республики

¹ См.: *Блохин П. Д.* Спойлерство как частный случай злоупотребления полномочиями // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 1. С. 47–58.

Башкортостан, на территории которой расположен город Нефтекамск – место жительства заявительницы. Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 20 декабря 2012 года № 465 «О единых специально отведенных местах для проведения публичных мероприятий на территории Республики Башкортостан» установлен перечень таких мест.

Для городского округа Нефтекамск определено всего одно место. При этом в нем проживают более 133 тысяч жителей. Он занимает площадь более 147 квадратных километров, включая помимо города Нефтекамска ряд иных населенных пунктов. К примеру, одно из них, село Амзя расположено в 17 километрах от города Нефтекамска. Очевидно, что при таких размерах городского округа в нем необходимо выделять несколько мест в разных его частях, где жители могли бы проводить публичные мероприятия. Что это как не искусственное создание дефицита такого политического ресурса как проведение гражданами собраний, митингов, уличных шествий и тех возможностей, которые дает чиновникам их легализация?

На указанный дефицит политического ресурса важно взглянуть через призму современной реформы территориальных основ местного самоуправления, когда резко укрупняются территории муниципальных образований. Теперь уже целые города переводятся на режим внешнего управления, потому что они управляются из другого города, центра городского округа. У них город как самостоятельный населенный пункт, а ими управляют чиновники из другого города, которому посчастливилось стать центром муниципального образования. Очевидно, что в таких случаях при определении перечня специальных мест для проведения публичных мероприятий названные места должны создаваться по общему правилу во всех населенных пунктах, расположенных на территории муниципального образования.

МЕСТНЫЕ ВЫБОРЫ

Вправе ли кандидат заменять подписные листы на выборах? (Определение от 6 июля 2010 года № 1087-О-О)

Заявительница, Наталья Александровна Лощинина, участвовала в выборах главы Коркинского городского поселения Челябинской области в качестве кандидата на эту должность. После сбора подписей избирателей она представила в территориальную избирательную комиссию подписные листы в поддержку своей кандидатуры. Однако потом обратилась в комиссию с заявлением о замене представленных ею ранее подписных листов, как оформленных с нарушением требований закона, другими собранными в ее поддержку подписными листами, однако ей в этом было отказано. В конечном итоге комиссией было принято решение об отказе в регистрации Н. А. Лощининой кандидатом на должность главы городского поселения.

Решением Коркинского городского суда Челябинской области указанное решение комиссии и отказ в принятии заявления о замене подписных листов признаны незаконными. Судебная коллегия по гражданским делам Челябинского областного суда решение Коркинского городского суда отменила и приняла по делу новое решение – об отказе в удовлетворении требований Н. А. Лощининой.

По мнению заявительницы, пункт 1.1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 1), 17 (часть 1), 18, 32 (часть 2) и 55 (части 2 и 3), поскольку не допускает замену кандидатом на выборную должность главы муниципального образования представленных им ранее

в избирательную комиссию подписных листов другими подписными листами, собранными в его поддержку, до принятия указанной комиссией решения о регистрации кандидата, что не позволяет кандидату исправлять ошибки, допущенные при оформлении подписных листов, создавая тем самым несоразмерные ограничения пассивного избирательного права гражданина Российской Федерации.

Следовательно, заявительница поставила перед Конституционным Судом вопрос о пределах права кандидата на исправление ранее им допущенных ошибок при оформлении избирательных документов. При этом действующее законодательство исходит из того, что есть такие ошибочные действия (бездействие), решения, которые не подлежат исправлению (пересмотру, отмене, признанию их не совершенными), даже если это фактически возможно.

Конституционный Суд отказал заявительнице в принятии ее обращения к рассмотрению. Он исходил из того, что отсутствие права на замену подписных листов в поддержку выдвижения кандидата после их представления в уполномоченную комиссию в системе действующего регулирования предопределяется необходимостью обеспечения равенства выдвинутых кандидатов, а также проведения качественной проверки избирательной комиссией подписных листов в нормативно установленные сроки.

Таким образом, предусмотренное оспоренной нормой право кандидата заменять ранее внесенные им в избирательную комиссию документы в случае, если они оформлены с нарушением требований закона, не распространяется на подписные листы в силу особенности содержащихся в них сведений и объективных трудностей в проверке их подлинности в предельно сжатые сроки избирательных кампаний. К тому же, это ограничение, как подчеркнул Конституционный Суд, в равной мере распространяется на всех кандидатов, которым требуется осуществлять сбор подписей избирателей на выборах. Суд также обратил внимание на то, что имеются достаточные законодательные гарантии надлежащего осуществления кандидатом, действующим осмотрительно и ответственно, сбора подписей избирателей в свою поддержку, оформления подписных листов и их представления в избирательную комиссию.

Вместе с тем Суд посчитал, что федеральный законодатель вправе уточнить оспоренную норму. В частности, законодатель, просчитав последствия, мог бы решиться на изменение регулирования путем закрепления права кандидата в депутаты (на выборную должность) при выявлении им недостатков в оформлении собранных в его поддержку и представленных ранее в избирательную комиссию подписных листов на их замену другими подписными листами. Но только до истечения срока представления документов для регистрации кандидата. То есть до того, как уполномоченные комиссии приступят к проверке представленных подписных листов. Такой подход был предложен в отзыве по делу, представленном в Конституционный Суд председателем Избирательной комиссии Свердловской области В. Д. Мостовщиковым.

Действительно, допущение замены ранее представленных кандидатом в избирательную комиссию подписных листов, к примеру, в оговоренном законом минимальном объеме до того, как комиссия приступит к их проверке, приемлемо. Однако федеральный законодатель воздерживается от движения в названном направлении. Более того, правило о невозможности замены ранее представленных в избирательную комиссию документов теперь распространяется не только на подписные листы, но и на списки лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей.

Что же, подход, которого придерживается законодатель, исполнен здравого смысла. Должности депутата, выборного главы требуют от их носителей необходимого профессионального уровня в области управления, который отчасти проверяется на выборах. Если кандидат не смог представить в комиссию надлежаще оформленные документы, то это означает непрохождение им первичного теста на профпригодность. Здравость такого понимания должна, конечно, опираться на наличие точных, строгих и ясных правил оформления избирательных документов, в том числе гарантирующих отсутствие двойных стандартов при их принятии и проверке избирательными комиссиями.

Возможны, конечно, пограничные случаи, которые требуют тонкого регулирования. Представим себе следующую картину: кандидат сдал подписные листы в комиссию, получил в этом

расписку должностного лица комиссии. И тут же, еще оставаясь в помещении комиссии, получил от своего помощника информацию о дефектности нескольких подписных листов. При том, что у кандидата имеется возможность их замены другими подписными листами. Вправе ли при таких обстоятельствах ответственное лицо избирательной комиссии по просьбе кандидата вернуть ему все сданные подписные листы (их часть) для замены одних листов другими? Думается, что да, вправе. Но не обязан.

Требуется ли подобные случаи прямо регулировать в избирательном законодательстве? Но их все невозможно предусмотреть, да и их учет утяжелит без меры закон. Подобные случаи должны разрешаться на основе доверительных и ответственных отношений должностных лиц избирательных комиссий и кандидатов в их общении. А в плане регулирования названные случаи – фактическая основа для формирования прецедентной практики ЦИК РФ и других избирательных комиссий.

ПОЛНОМОЧИЯ, ПРАВА, ОБЯЗАННОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Природа полномочий публичного собственника (Определение от 13 мая 2010 года № 689-О-О)¹

Решением городского суда, вынесенным по заявлению прокурора, было признано незаконным бездействие администрации городского округа «город Зеленогорск», расположенного в Красноярском крае. Администрация не обеспечила устройство в здании администрации и в помещении аптеки, находящихся в муниципальной собственности, входов с пандусами для доступа инвалидов, ограниченных в возможности передвижения и использующих технические средства реабилитации. Суд, обязав администрацию обеспечить устройство пандусов, отметил, что к вопросам местного значения относится владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Суд также сослался на статью 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», согласно которой органы местного самоуправления создают условия инвалидам для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры. При этом государственные и муниципальные расходы для создания условий инвалидам для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры осуществляются в пределах ассигнований, ежегодно предусматриваемых на эти цели в бюджетах всех уровней. Данное решение оставлено без изменения определением краевого суда.

¹ *Эксперты по делу:* О. А. Кожевников – начальник отдела правового обеспечения Комитета по юридической работе Администрации г. Екатеринбурга, доктор юридических наук; О. А. Камалов – кандидат юридических наук, г. Челябинск.

В связи с этим администрация Зеленогорска оспорила в Конституционном Суде РФ конституционность статьи 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Заявитель полагал, что оспариваемая норма неконституционна в части возложения ею на органы местного самоуправления обязанности по обеспечению социальных объектов средствами доступа инвалидов (теми же пандусами) – вне зависимости от наделения этих органов соответствующими государственными полномочиями.

Конституционный Суд в определении по жалобе заявителя указал, что вытекающая из закона публичная обязанность по обеспечению доступности зданий и сооружений для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения возлагается на собственников зданий и сооружений. Применительно к зданиям и сооружениям, находящимся в муниципальной собственности, эта обязанность возлагается, если не установлено иное, на муниципальные образования в лице органов местного самоуправления. Данная обязанность не является ни *государственным полномочием*, ни *полномочием органов местного самоуправления*.

Таким образом, полномочия органов местного самоуправления следует отличать от их обязанностей, которые на них возложены в силу наделения правами юридического лица публичного права. Вместе с тем, особенность прав, обязанностей муниципальных образований по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью заключается в том, что эти правомочия осуществляются, в том числе через управленческую деятельность органов местного самоуправления. Последняя требует закрепления за органами местного самоуправления определенных полномочий (по учету объектов собственности, по сдаче их в аренду, по их приватизации, др.). Однако названные полномочия, будучи административно-правовыми, носят обеспечительный характер по отношению к гражданско-правовым правомочиям публичных собственников, не подменяя последних.

В разбираемом случае обязанность по обустройству пандусов была возложена на администрацию Зеленогорска как орган, исполняющий от лица муниципального образования правомочия собственника муниципального имущества. Как на орган, «оживляющий»

гражданско-правовой статус муниципального образования. Эта обязанность вполне укладывается в ту установку, что собственность накладывает на собственника социальные обязательства, а публичная собственность, тем более. Другое дело, что исполнение нашей обязанности требует от органа местного самоуправления задействия принадлежащих ему полномочий, в том числе связанных с управлением объектами муниципальной собственности.

Дополнительно следует обратить внимание на то, что Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» отнес владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (пункт 4 части 1 статьи 32 и статья 64).

Представляется, что приведенное регулирование должно толковаться в том ключе, который изложен в Определении Конституционного Суда от 13 мая 2010 года № 689-О-О (применительно к вопросам, в нем рассмотренным). Оценка владения, пользования и распоряжения объектами муниципальной собственности как полномочия местных органов (Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ) или как вопроса местного значения самого муниципального образования (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) не отменяет того, что это полномочие есть средство осуществления гражданско-правового статуса муниципального образования как собственника¹.

Данный статус включает первичные вещные правомочия собственника (владение, пользование, распоряжение) и производные от них права, обязанности, полномочия, в том числе ту обязанность по обустройству пандусов, которая была вменена администрации города Зеленогорска.

¹ Думается, что именно в этом ключе рассуждает А. В. Винницкий, когда применительно к государственной собственности пишет, что управление ею означает не что иное, как осуществление соответствующего вещного права на имущество, однако посредством административно-правового механизма. См.: *Винницкий А. В. Государственная собственность в административном праве*. М., Статут, 2010. С. 69.

Обладает ли городской округ полномочиями на территории муниципального района? (Определение от 12 марта 2024 года № 557-О)

Администрация городского округа город Тверь Тверской области оспорила в Конституционном Суде конституционность подпункта 6 статьи 39.5 Земельного кодекса РФ, в соответствии с которым предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа осуществляется в случае предоставления земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами власти субъектов РФ. Приведенное законоположение оспорено заявителем во взаимосвязи со статьей 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержащей перечень вопросов местного значения муниципальному, городского округа. Названные нормы были применены судами в деле с участием заявителя.

По мнению заявителя, оспоренные нормы не соответствуют статьям 12, 19 (часть 1), 130 (часть 1), 132 и 133 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они позволяют возлагать на органы местного самоуправления одного муниципального образования обязанность по организации на территории иного муниципального образования работ по строительству инженерно-технических коммуникаций – газовых, электрических, канализационных сетей, сетей питьевого и технического водопровода, транспортной инфраструктуры – с подведением их к границам земельных участков, предоставленных гражданам в собственность бесплатно для целей индивидуального жилищного строительства.

Жалоба заявителя была принята Конституционным Судом к рассмотрению в процедуре разрешения дел без проведения слушания. Однако позднее заявитель отозвал свою жалобу. Поэтому Конституционный Суд прекратил производство по этому делу (Определение от 12 марта 2024 года № 557-О).

Вместе с тем, сама постановка заявителем вопроса о конституционности норм, которые предполагают его обязанность действовать на территории другого муниципального образования (предоставление жителям городского округа Тверь в собственность бесплатно для целей индивидуального жилищного строительства земельных участков, находящихся на территории другого муниципального образования, и оснащение их необходимой инфраструктурой).

Обстоятельства проблемного вопроса, который поставил заявитель, таковы. В связи с отсутствием на территории Твери свободных земельных участков, пригодных для бесплатного предоставления их в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, распоряжением Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области в муниципальную собственность городского округа город Тверь с согласия его уполномоченных органов был передан находившийся в собственности Тверской области земельный участок из категории земель населенных пунктов, расположенный в Бурашевском сельском поселении Калининского муниципального района Тверской области. То есть городской округ город Тверь получил в собственность земельный участок, расположенный на территории другого муниципального образования.

На основании муниципального контракта по заказу департамента управления имуществом и земельными ресурсами администрации города Твери был выполнен проект планировки территории в отношении этого земельного участка, и иные работы с тем, чтобы сформировать из него несколько земельных участков для бесплатного предоставления их гражданам в собственность для целей индивидуального жилищного строительства. Сформированные земельные участки в соответствии с Законом Тверской области «О бесплатном предоставлении участков гражданам, имеющим трех и более детей» были бесплатно предоставлены в собственность гражданам, состоящим на учете лиц, имеющих право на бесплатное предоставление находящихся в муниципальной собственности городского округа город Тверь земельных участков.

Проект планировки территории под строительство индивидуальных жилых домов для многодетных семей предусматривал

комплексное освоение территории, в том числе создание всей необходимой инженерно-технической инфраструктуры (электро-снабжение, газоснабжение, водоснабжение, центральная канализация, улично-дорожная сеть) и объектов социально-культурного назначения. Данный проект был утвержден постановлением главы администрации Бурашевского сельского поселения от 22 августа 2014 года № 308-од. Однако на момент предоставления гражданам в собственность земельных участков в сельском поселении Бурашево на них отсутствовали электроснабжение, водоснабжение, водоотведение, газоснабжение, а также улично-дорожная сеть и автомобильная дорога местного значения. Перечисленные объекты не были введены в строй в разумный срок и после предоставления гражданам названных земельных участков, что дало им основание для обращения в суд с иском к администрации города Твери.

Судебными решениями были удовлетворены требования ряда граждан к администрации Твери о признании незаконным ее бездействия и возложении на нее обязанности обеспечить создание инженерно-технических коммуникаций: газовых, электрических, канализационных сетей, сети питьевого и технического водопровода, а также транспортной инфраструктуры до границ соответствующих земельных участков.

Следовательно, уже изложенные факты позволяют видеть, что органы местного самоуправления вправе иметь в собственности земельные участки, расположенные на территории другого муниципального образования и осуществлять управление ими. Однако соответствующие полномочия на территории другого муниципального образования они не могут осуществлять напрямую, в обход органов местного самоуправления последнего. Это, в частности, касается определения режима названных земельных участков, проведения в отношении них планировочных и иных работ. Здесь требуется задействование механизма согласования усилий органов местного самоуправления муниципального образования – собственника земельного участка и органов местного самоуправления муниципального образования, на территории которого данный земельный участок находится. В необходимой мере полномочия органов первого муниципального образования

должны осуществляться посредством решений органов второго муниципального образования. При этом первое муниципальное образование в лице своих органов на территории другого муниципального образования в большей мере выступает не столько как субъект публично-властных полномочий, сколько как публичный собственник, реализующий вещные правомочия владения, пользования и распоряжения объектами своей собственности с учетом того правового регулирования, которое установлено на территории второго муниципального образования.

Строго говоря, фактические обстоятельства дела заявителя как раз и свидетельствуют о том, что имеет место именно такой, описанный выше, режим деятельности органов местного самоуправления городского округа город Тверь на территории сельского поселения Бурашево. В любом случае проблема, поставленная заявителем, не может решаться путем полного перекладывания задач по созданию инженерно-технической инфраструктуры на земельном участке, принадлежащем городскому округу город Тверь, на органы местного самоуправления сельского поселения Бурашево и Калининского муниципального района. Расходы на проведение названных работ должен нести городской округ город Тверь, поскольку его жителям предоставлены земельные участки, выделенные на земельном участке, находящемся в собственности опять же этого муниципального образования. Другое дело, что в определенной мере несение указанных расходов должно быть возложено и на субъект РФ.

Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 9 ноября 2017 года № 2516-О сформулировал позицию, согласно которой если 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.

При этом объективная невозможность муниципальных образований за счет собственных финансовых средств обеспечить в полной мере соблюдение требований, предъявляемых к наличию объектов необходимой инженерно-технической инфраструктуры на земельных участках, предоставленных в собственность гражданам бесплатно в качестве меры государственной поддержки семей, имеющих трех и более детей, влечет обязанность органов государственной власти субъекта РФ осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Кто из муниципалов вправе обращаться в КС РФ? (Определения от 20 июля 2021 года № 1375-О, от 28 декабря 2021 года № 2941-О и от 24 декабря 2024 года № 3342-О)

У вопроса о том, кто из входящих в муниципальный аппарат субъектов вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации, есть предыстория.

До 2002 года Конституционный Суд отказывал органам местного самоуправления в праве на обращение с конституционной жалобой. Обосновывалась данная позиция тем, что органы местного самоуправления имеют иную, отличную от объединений граждан, правовую природу: возникают в силу предписания закона, а не на основании волеизъявления граждан, осуществляют публично-властные функции, являясь конституционно закрепленным, обязательным элементом структуры публичной власти в РФ, а не добровольной формой объединения граждан для решения частных задач¹.

Так в Определении от 19 марта 1997 года № 20-О Конституционный Суд отказал в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета. В этом определении изложена следующая процессуальная позиция. Согласно части первой статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, а также объединения

¹ См.: *Чаптыков А. В.* Субъекты права на обращение в Конституционный Суд РФ в порядке конкретного нормоконтроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 4. Об этом также см.: *Москалев А. В., Бусыгин Л. И.* Институциональные полномочия муниципальных образований (некоторые аспекты) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 3; *Гриценко Е. В., Розмари В.* Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4.

граждан. По смыслу Конституции, объединениями граждан являются создаваемые ими на добровольной основе по собственной инициативе формирования для защиты своих интересов и достижения общих целей. Пребывание в таких объединениях в соответствии со статьей 30 Конституции, закрепляющей право каждого на объединение, зависит от усмотрения самого гражданина. Органы же местного самоуправления, к каковым принадлежит Омский городской Совет, являются формой осуществления власти народом, образуются на основе реализации избирательных прав граждан, закрепленных в статье 32 Конституции, т. е. имеют иные, чем объединения граждан, признаки. Конституция (статья 15, часть 2) различает органы местного самоуправления и объединения граждан в качестве самостоятельных субъектов права. Поскольку Конституция и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не наделяют органы местного самоуправления правом на обращение в Конституционный Суд ни с жалобой, ни с запросом либо ходатайством, жалобу Омского городского Совета нельзя признать допустимой по смыслу названного Закона.

Однако указанная процессуальная позиция была изменена. В Постановлении от 2 апреля 2002 года № 7-П Конституционный Суд указал, что в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации в системном единстве с частью первой статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» – могут быть оспорены и сами законы (федеральные и законы субъектов Российской Федерации), примененные или подлежащие применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан. Как следует из данной конституционной нормы, при этом *не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан*, коллективно реализующих на основании Конституции право на осуществление местного самоуправления.

В Определении от 11 июля 2002 года № 207-О Конституционный Суд подтвердил эту позицию, отметив, что муниципальное образование и его органы могут обращаться только с жалобой

в связи с конкретным делом. Вне связи с конкретным делом, то есть в порядке абстрактного нормоконтроля, Конституционный Суд не вправе проверять конституционность закона по жалобам органов местного самоуправления.

Таким образом, Конституционный Суд открыл для органов местного самоуправления возможность обращаться в Конституционный Суд в порядке конкретного нормоконтроля наряду с гражданами на основании пункта «а» части 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации. Но встал вопрос о том, кто из состава органов местного самоуправления обладает таким правом. Этому вопросу посвящен ряд решений Конституционного Суда, о которых речь пойдет ниже.

В Конституционный Суд с жалобой от имени городского округа – города Барнаула Алтайского края обратился *комитет по управлению муниципальной собственностью* данного муниципального образования, имеющий статус его органа местного самоуправления. В жалобе оспаривался ряд положений законодательства об электроэнергетике.

Конституционный Суд, изучив представленные материалы, отказал в принятии данной жалобы к рассмотрению по формальным основаниям (Определение от 20 июля 2021 года № 1375-О). В названном определении отмечено, что согласно пункту «а» части 4 статьи 125 Конституции Конституционный Суд в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а», «б» части 2 той же статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты.

В развитие данного конституционного положения частью первой статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» установлено, что правом на обращение в Конституционный Суд с жалобой обладают, в частности, муниципальные образования в лице органов местного самоуправления, чьи права и свободы, по их мнению, нарушаются примененными в конкретном деле федеральным конституционным законом, федеральным законом, нормативным актом

Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституцией республики, уставом, законом либо иным нормативным актом субъекта РФ, изданным по вопросам, относящимся к ведению органов власти и совместному ведению федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ.

По смыслу этой нормы в ее взаимосвязи с положениями статей 2, 25, 34, 35, 36 и 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с жалобой в Конституционный Суд от имени муниципального образования вправе обращаться те органы (выборные должностные лица) местного самоуправления, которые в системе органов местного самоуправления муниципального образования в силу названного Федерального закона наделены общей компетенцией по решению вопросов местного значения посредством осуществления *нормотворческой и исполнительно-распорядительной* деятельности.

Данное толкование означает, что правом на обращение в Конституционный Суд от имени муниципального образования обладают в зависимости от избранной структуры органов местного самоуправления представительный орган, глава муниципального образования и местная администрация. Комитет по управлению муниципальной собственностью города Барнаула, уполномоченный в сфере владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью города Барнаула, за исключением средств бюджета города, относится к отраслевым (функциональным) органам управления, не обладая общей компетенцией в области исполнительно-распорядительной деятельности.

Принимая данную позицию Конституционного Суда, в то же время нельзя, как представляется, исключать право на обращение в Конституционный Суд с жалобой муниципальных предприятий и муниципальных учреждений, но не от имени муниципального образования, а от *своего имени*. Предметом обращения должно быть нарушение конституционных прав таких предприятий и учреждений как юридических лиц.

Конституционным Судом рассмотрен ряд обращений названных субъектов. По ним приняты отказные определения. В отношении муниципальных предприятий (определения от 8 июня

2004 года № 229-О, от 22 ноября 2012 года № 2111-О). В отношении муниципальных казенных учреждений (определения от 27 марта 2018 года № 704-О, от 14 декабря 2023 года № 3288-О). Но Конституционный Суд в перечисленных решениях отказывал заявителям не на том основании, что они не вправе обращаться в Конституционный Суд в силу своего организационно-правовой формы. Отказные доводы были связаны с тем, что оспариваемые заявителями законоположения их конституционных прав не нарушают.

Вместе с тем, остается открытым вопрос о том, вправе ли от своего имени (не от имени муниципального образования) обращаться в Конституционный Суд с жалобой отраслевые и межотраслевые (функциональные) исполнительные органы местного самоуправления как юридические лица. Конституционный Суд пока дает на него отрицательный ответ.

Так в Конституционный Суд от своего имени обратился *департамент муниципального хозяйства* администрации Надымского района (Ямало-Ненецкий автономный округ). Он оспаривал конституционность части 1 статьи 7 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которой если устанавливаемый или изменяемый межрегиональный маршрут регулярных перевозок включает в себя несколько общих остановочных пунктов с ранее установленным межрегиональным маршрутом регулярных перевозок, то минимальная разница в расписаниях между временем отправления транспортных средств из данных остановочных пунктов должна соответствовать значениям, установленным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта.

Как следовало из представленных материалов, решением Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа, оставленным без изменения постановлением Восьмого арбитражного апелляционного суда, департаменту отказано в удовлетворении

заявления об оспаривании предупреждения Управления Федеральной антимонопольной службы по Ямало-Ненецкому автономному округу о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение противоречит статье 5 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку необоснованно применено судами к правоотношениям, связанным с осуществлением перевозок по муниципальным маршрутам.

Конституционный Суд отказал заявителю в принятии его жалобы к рассмотрению (Определение от 28 декабря 2021 года № 2941-О) исходя из того, что тот не вправе обращаться в Конституционный Суд, поскольку является отраслевым (функциональным) органом (структурным подразделением) администрации Надымского района. Конституционный Суд в обоснование этого вывода сослался на свою правовую позицию из Определения от 20 июля 2021 года № 1375-О. Конституционный Суд посчитал, что обращение к нему с жалобой отраслевого (функционального) органа местного самоуправления, входящего в структуру местной администрации, каковым является департамент муниципального хозяйства администрации Надымского района, по определению должно рассматриваться как обращение от имени муниципального образования, на что такой орган не имеет права. В случае с названным департаментом надлежащим заявителем по поставленному перед Конституционным Судом вопросу могла бы быть администрация района.

Но, может быть, правом на обращение в Конституционный Суд от своего имени обладают не имеющие общей компетенцией органы местного самоуправления, занимающие самостоятельное место в структуре органов местного самоуправления наряду с представительным органом, главой муниципального образования и местной администрацией? Такое место занимают, например, контрольно-счетные органы муниципальных образований.

В Конституционный Суд с жалобой от своего имени обратилась ревизионная комиссия муниципального образования город Новотроицк Оренбургской области, которая оспорила конституционность ряда положений Федерального закона «О прокуратуре

Российской Федерации». Из представленных материалов следовало, что решением суда общей юрисдикции, с которым согласились суды вышестоящих инстанций, удовлетворено административное исковое заявление прокурора о признании незаконным бездействия ревизионной комиссии, выразившегося в невыполнении требований по организации проверки в отношении муниципального казенного предприятия на предмет соблюдения требований бюджетного законодательства, и на данный орган местного самоуправления возложена обязанность по проведению указанной проверки. Суды пришли к выводу, что прокурор действовал в пределах предоставленных ему полномочий.

По мнению заявителя, оспоренные им законоположения не соответствуют статьям 3 (часть 2), 12, 15 (часть 1), 130 (часть 1), 132 (части 2 и 3) и 133 Конституции Российской Федерации, поскольку допускают возложение на контрольно-счетный орган местного самоуправления обязанности провести проверку муниципальной организации без учета загруженности данного органа и планового характера его деятельности, что приводит к нарушению порядка работы этого муниципального органа.

Конституционный Суд, опираясь на свою правовую позицию, изложенную им в определениях от 20 июля 2021 года № 1375-О и от 28 декабря 2021 года № 2941-О, отказал заявителю в принятии к рассмотрению поданной жалобы. В указанном определении сказано, что ревизионная комиссия является функциональным органом муниципального образования город Новотроицк, образованным его представительным органом – городским Советом депутатов для осуществления внешнего муниципального финансового контроля на территории данного муниципального образования (статья 31 Устава муниципального образования город Новотроицк). Соответственно, она не является органом местного самоуправления, уполномоченным обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации.

Изложенная процессуальная правовая позиция Конституционного Суда сохраняет силу и в настоящее время после принятия Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

СТАТУС МЕСТНОГО ДЕПУТАТА

Чем голос депутата обернется?

(Определение от 28 апреля 2022 года № 1096-О)

Заявитель, Николай Николаевич Завадский, оспорил в Конституционном Суде конституционность двух положений статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для нашего анализа основным из них является положение части 7.1 этой статьи, согласно которой депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами; полномочия этих лиц прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных федеральными законами «О противодействии коррупции», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», если иное не предусмотрено данным Федеральным законом.

Какова фабула дела? Н. Н. Завадский являлся депутатом Собрании депутатов городского округа «Котлас» Архангельской области, работая на непостоянной основе. На одном из заседаний Собрании депутатов на голосование был вынесен вопрос

о снижении объема финансирования официального печатного издания городского округа «Новый Котлас». Н. Н. Завадский проголосовал за такое снижение. Областная комиссия по противодействию коррупции усмотрела в этом конфликт интересов потому, что Н. Н. Завадский являлся учредителем издательского дома «Юг Севера» и главным редактором газеты «Вечерний Котлас».

В связи с этим глава субъекта РФ направил в Собрание депутатов Котласа заявление о досрочном прекращении полномочий депутата Н. Н. Завадского, которое было отклонено дважды решениями собрания депутатов. Возникшее противостояние областных и муниципальных властей получило значимый резонанс. Так Н. В. Козицын, руководитель фракции КПРФ, выступил с обращением от имени членов своей фракции к избирателям и городским депутатам, в котором, в частности, сказал, что фракция КПРФ по-прежнему считает, что если закон «О противодействии коррупции» допускает возможность нарушения принципа разделения властей и независимости представительного органа, то такой закон нужно менять. Недопустимо лишение полномочий депутата, избранного народом, по указке чиновников. Это идет вразрез с Конституцией. Но сегодня нас вынуждают пойти против наших убеждений и проголосовать за лишение полномочий депутата Н. Н. Завадского¹.

Вступившим в силу решением суда первой инстанции Н. Н. Завадскому было отказано в удовлетворении его требований о признании результатов указанной проверки незаконными. Решением того же суда, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций, удовлетворены требования прокурора к Собранию депутатов о признании незаконными его актов по вопросу о Н. Н. Завадском и о повторном рассмотрении обращения главы субъекта РФ. Суды установили несоблюдение ответчиком обязанности по предотвращению или урегулированию конфликта интересов при исполнении должностных обязанностей. В связи с этим суды пришли к выводу о том, что Собрание депутатов обязано принять решение о досрочном прекращении депутатских

¹ Лойченко С. В данном случае мы должны думать о городе // Правда Севера. 2021. 31 мая.

полномочий Н. Н. Завадского. Решение суда было депутатами исполнено, и полномочия этого депутата прекращены.

Как утверждал Н. Н. Завадский в своей жалобе в Конституционный Суд, оспариваемые им законоположения, предусматривая исключительно досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа за неисполнение обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, не позволяют органу местного самоуправления самостоятельно принимать по данному вопросу решение на основе принципа соразмерности, то есть учитывающее характер и степень допущенного нарушения. В связи с этим заявитель просил признать данные нормы не соответствующими статьям 1 (часть 1), 3 (части 1-3), 10, 55 (часть 3) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению (Определение от 28 апреля 2022 года № 1096-О). Отказывая заявителю, Конституционный Суд исходил из того, что оспоренные нормы, вопреки утверждению заявителя, позволяют представительному органу принимать по вопросу о досрочном прекращении полномочий депутата решение на основе принципа соразмерности. Кроме того, нельзя исключать того, что на позицию Конституционного Суда повлияло то обстоятельство, что ко времени рассмотрения им жалобы Н. Н. Завадского по результатам дополнительных выборов, назначенных в связи с досрочным прекращением его полномочий, заявитель вновь был избран депутатом по одномандатному избирательному округу.

Вместе с тем, дело заявителя выявило серьезную проблему законодательства о статусе местных депутатов на его стыке с законодательством о противодействии коррупции. Проблему эту видят в том, что понимание названного стыка на практике ведет к ущемлению статуса депутата, ограничению его воли при голосовании по обсуждаемым представительным органом вопросам.

Предположим, что если заявитель действительно попал в ситуацию конфликта интересов, то на нем лежит обязанность, во-первых, сообщить об этом коллегам, а во-вторых, принять меры по предотвращению или выходу из конфликта интересов. Каким образом наш депутат может выйти из конфликта интересов? Статья

11 Федерального закона «О противодействии коррупции» дает нам инструменты для этого. Часть 4 данной статьи гласит: предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения лица, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Как это положение применить к заявителю? Как он может изменить свое служебное положение? Он должен оставить депутатскую должность или покинуть свое постоянное место работы? И тот и другой шаг в приложении к депутату, тем более работающему в представительном органе на непостоянной основе, не позволяют в необходимой мере учесть интересы депутата, его избирателей, представительного органа власти. И как депутат может отказаться от возникшей у него выгоды? Отказаться от голосования?

Согласно части 5 этой статьи, предотвращение и урегулирование конфликта интересов (ну вот, нашим лицом, депутатом, в частности) осуществляется путем отвода или самоотвода указанного лица. Отвода или самоотвода откуда? Депутат должен отказаться от участия в голосовании? Но это может вести к невыполнению нормы кворума для заседаний представительного органа. Отсутствие кворума превращает работающий представительный орган в простое собрание депутатов, которые вправе обсуждать те или иные вопросы, но не вправе принимать по ним решения.

Если исходить из того, что в подобных случаях достаточно депутату ограничиться сообщением коллегам, антикоррупционным органам о возможном конфликте интересов, то что это дает для разрешения затруднительного положения с его участием? Каковы последствия такого сообщения? Другие инструменты законодательства о противодействии коррупции для предотвращения конфликта интересов не называет. Может быть, такие инструменты, вполне адекватные особенностям статуса депутата, имеются в законодательстве о статусе депутатов? Нет, и там они отсутствуют.

При этом Регламент Собрания депутатов Котласа в пункте 8 статьи 11.1 устанавливает, что депутат обязан участвовать в голосовании по вопросам повестки дня сессии. Дальше говорится о том, что эта обязанность реализуется посредством права депутата на

выбор варианта голосования. Три варианта по общему правилу: за, против, воздержался. Если все-таки исходить из того, что участие депутата в голосовании по вопросам повестки сессии в пределах полномочий представительного органа может в каких-то случаях создавать ситуацию конфликта интересов, тогда возникает вопрос: что, депутат обязан воздержаться от голосования? Право воздержаться от голосования должно для него превращаться в обязанность? Но это может вести к невозможности депутатам принять коллективное решение по большинству голосов, что способно подорвать выполнение возложенных на представительный орган законом обязанностей. Да, еще необходимо принять во внимание то, что голосование депутатов может быть тайным.

Приведенное выше регламентарное регулирование направлено на претворение в жизнь фундаментального принципа представительной системы – свободы голосования депутата как элемента автономного статуса представительных органов в системе публичной власти, гарантирующего самостоятельность названных органов в деле выражения ими при отправлении своих полномочий интересов избирателей.

Применительно к делу заявителя стоит смоделировать следующую гипотетическую, но в жизни возможную ситуацию. В представительном органе все депутаты являются учредителями тех или иных печатных изданий. Что это означает? Что эти депутаты не имеют право принять решение о снижении финансирования издания, которое является официальным печатным изданием муниципального образования и полностью финансируется за счет средств муниципального бюджета, только потому, что у них есть свои газеты и их действия могут быть расценены как личная заинтересованность в подобном действии? Очевидно, что для подобных случаев вопросы конфликта интересов не должны вести к ограничению прав депутатов, привлечению их к ответственности в виде досрочного прекращения полномочий. Подобные случаи при этом могут стать предметом разбора депутатскими комиссиями по этике.

Случай с заявителем не является единственным и исключительным. Практика привлечения депутатов к ответственности за нарушение антикоррупционных правил путем участия в голосовании

на заседаниях их представительных органов распространилась по стране. Например, в городе Копейске (Челябинская область) суд лишил полномочий пять депутатов из-за несоблюдения ими правил антикоррупционного законодательства о конфликте интересов. Прокуратура обратила внимание, что эти депутаты голосовали за повышение тарифов на обслуживание управляющими компаниями многоквартирных домов. Данное решение очевидно повысило доходы управляющих компаний. При этом все пятеро депутатов являлись сотрудниками управляющих компаний¹.

В завершении необходимо обратить внимание на то, что федеральный законодатель все же уловил обрисованную проблему и отреагировал на нее. В Федеральном законе от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» он установил правило, согласно которому не является основанием для привлечения к ответственности лица, замещающего муниципальную должность, за несоблюдение требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции участие указанного лица в принятии коллегиальных решений (в том числе в голосовании по вопросам повестки дня) либо исполнение иных обязанностей по замещаемой должности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 10 статьи 20).

Надо полагать, что это регулирование должно распространяться и на местных депутатов, в том числе работающих в представительном органе на непостоянной основе. Они должны рассматриваться как замещающие муниципальную должность не только для случаев возможного привлечения их к уголовной ответственности, но и в части закрепления за ними гарантий их свободного голосования².

¹ См.: *Галкин Г.* Верни мандат, депутат! За что народных избранников лишают полномочий // Свободная пресса. 2025. 3 августа.

² Вопрос о том, является ли депутат, работающий на непостоянной основе, должностным лицом, является проблемным. Об этом см.: *Безруков А. В., Карасев А. Т.* Депутат: должностное лицо или представитель власти (вопросы соотношения и отличия) // Российская юстиция. 2020. № 2. С. 6–8.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ, ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ НЕЕ

**Неисполнение главой своих обязанностей
как основание удаления его в отставку**
(Определения от 4 октября 2011 года № 1264-О-О
и от 2 ноября 2011 года № 1464-О-О)

Согласно части 1 статьи 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», представительный орган муниципального образования в соответствии с данным Федеральным законом вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов этого представительного органа или по инициативе главы субъекта РФ.

Одним из оснований такого удаления является неисполнение главой в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных данным Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ (пункт 2 части 2 статьи 74.1).

В Федеральном законе от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» это основание дано в предельно близкой редакции (пункт 2 части 3 статьи 21).

Приведенное положение вызывает ряд вопросов, связанных с его пониманием. Во-первых, здесь имеется в виду необходимость установления факта неисполнения главой в течение трех и более месяцев всех его обязанностей, полномочий или

достаточно неисполнения их части или даже отдельных обязанностей, полномочий? Во-вторых, подпадает ли под понятие неисполнения ненадлежащее исполнение обязанностей, полномочий главы? Это когда формально глава работает, принимает решения, проводит совещания и т. д., но нет того эффекта, на достижение которого направлена его работа. В-третьих, здесь имеется в виду любое неисполнение или все же связанное с виновным поведением главы? Если глава не исполняет полномочия, потому что есть объективные препятствия для этого (его болезнь, нарушение договоренностей контрагентами муниципального образования, действие непреодолимой силы), то такое неисполнение может ли служить основанием его удаления в отставку? Если речь идет о любом неисполнении, то нет ли в этом объективного вменения? Это вопросы первостепенной важности.

При таком содержании данного положения оно, после его введения в действие, вызвало разное понимание на практике, приведшее к ряду судебных споров, в том числе дошедших до Конституционного Суда РФ¹.

Так Конституционный Суд рассмотрел жалобы Надежды Александровны Дегтярь и Юрия Сергеевича Шардыко, ранее избранных главами своих муниципальных образований на выборах и удаленных в отставку с этой должности решениями представительных органов соответственно Приамурского городского поселения (Еврейская автономная область) и Лахденпохского городского поселения (Республика Карелия).

По мнению заявителей, оспариваемый ими пункт 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года

¹ По этой теме см., например: *Давыдова Н. Ю.* Институт удаления главы муниципального образования в отставку // Адвокат. 2009. № 12; *Шугрина Е. С.* Совет Европы рекомендует отменить институт удаления глав муниципальных образований в отставку // Муниципальная служба. 2011. № 1; *Ее же.* Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5; *Соловьев С. Г., Четвергова А. В.* Удаление в отставку главы муниципального образования // Законность. 2011. № 11; *Володько И. А.* Удаление главы муниципального образования в отставку: предварительные итоги реализации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1.

№ 131-ФЗ, как не предусматривающий в качестве основания удаления в отставку главы муниципального образования, избранного населением на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, его конкретные противоправные решения или действия (бездействие), подтверждаемые в судебном порядке, допускает его произвольное удаление в отставку, чем нарушает права, гарантированные статьями 2, 3, 12, 13, 32, 43, 46 (части 1 и 2), 130–133 Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд принял по указанным обращениям, в том числе исходя из фактических обстоятельств дел заявителей, отказное определение от 4 октября 2011 года № 1264-О-О. Вместе с тем, в этом определении содержится оценка оспоренной нормы. Конституционный Суд указал, что неисполнение главой муниципального образования в течение столь длительного срока своих обязанностей (кроме случаев, когда это вызвано уважительными причинами – болезнью, действиями (бездействием) иных лиц и органов, не находящихся в подчинении главы муниципального образования, действием непреодолимой силы и др.) с очевидностью свидетельствует о фактическом самоустранении главы муниципального образования от их исполнения, существенно затрудняет либо делает невозможным реализацию полномочий иных органов местного самоуправления, органов государственной власти, осуществление гражданами прав, свобод и несение ими обязанностей в сфере местного самоуправления, т. е. нарушает нормативно установленный порядок осуществления функций местного самоуправления.

Удаление главы в отставку в указанном случае выступает мерой его ответственности перед представительным органом, а в конечном итоге – и перед населением, гарантируя восстановление установленного законом порядка осуществления местного самоуправления, подконтрольность и подотчетность главы населению и представительному органу, обеспечивая баланс полномочий представительного органа и главы муниципального образования в системе местного самоуправления.

При этом, как подчеркнул Конституционный Суд, действующее законодательство закрепляет ряд гарантий самостоятельности

главы муниципального образования при решении вопроса о его удалении в отставку, а также соблюдения прав и законных интересов населения.

Таким образом, Конституционный Суд отказался уподоблять удаление главы в отставку таким мерам ответственности, которые требуют предварительного установления по суду фактов нарушения главой конкретных нормативных положений, как, например, в случае с отзывом главы избирателями. Удаление главы в отставку – это не только мера его ответственности, но и некоторый «противовес» в отношениях главы и представительного органа, предполагающий оценку представительным органом не только законности, но и целесообразности поведения главы.

Другое дело, что эта сторона оценки поведения главы должна замыкаться на выявление фактов его длительного бездействия, а не на качество его работы, не на достижение или недостижение им определенных показателей и, тем более, не на достижение или недостижение определенных показателей работы иными органами местного самоуправления. Согласно Федеральному закону от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ (пункт 6 части 3 статьи 21), самостоятельным основанием удаления главы в отставку наряду с разбираемым нами является систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. Эти два основания удаления главы в отставку нельзя смешивать.

Позиция Конституционного Суда настраивает правоприменителей на то, что при рассмотрении вопроса об удалении главы в отставку во внимание необходимо принимать то, имел или не имел глава возможность исполнять свои обязанности, полномочия. К уважительным причинам Конституционный Суд отнес болезнь главы, действия (бездействие) иных лиц и органов, не находящихся в подчинении главы, действия непреодолимой силы. Этот перечень может включать и иные случаи и обстоятельства.

Следует обратить внимание и на то, что Конституционный Суд занял в оценке оспоренной нормы, как видится, срединную позицию. Для него неисполнение главой своих обязанностей, полномочий как основание для удаления его в отставку не может выражаться в неисполнении отдельных из них. Однако Суд

не встал и на позицию, согласно которой речь может идти о неисполнении главой в течение указанного срока всех его полномочий. Тем более что этот вариант даже трудно себе представить. При таком варианте оказалось бы, что исполнение главой хотя бы одной своей обязанности в оцениваемый период исключает его удаление в отставку.

С точки зрения Конституционного Суда, для удаления главы в отставку необходимо установление факта такого неисполнения им своих обязанностей, полномочий (независимо от их числа) в течение трех месяцев и более, который явно свидетельствует о самоустранении главы от их исполнения. При этом необходимо также установление того, что неисполнение главой своих обязанностей, полномочий существенно затрудняет либо делает невозможным реализацию полномочий иных органов местного самоуправления, органов государственной власти, осуществление гражданами прав, свобод и несение ими обязанностей в сфере местного самоуправления. Введенные Конституционным Судом критерии для установления факта неисполнения главой своих обязанностей, полномочий при всей их абстрактности являются вполне работающими.

К вопросу об оценке конституционности оспоренной нормы Конституционный Суд вновь обратился в связи с жалобой Льговского городского Совета депутатов Курской области.

Льговский городской Совет депутатов Курской области своим решением удалил в отставку главу города Льгова, избранного на муниципальных выборах и возглавляющего местную администрацию. Основание удаления – неподписание главой в срок более трех месяцев ряда решений городского Совета депутатов. Депутаты в своем решении опирались на пункт 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Решением Льговского райсуда, оставленного без изменения вышестоящими инстанциями, удовлетворено заявление главы города Льгова о признании незаконным решения Совета об удалении его в отставку. Суды указали, что ответственность главы по основанию, предусмотренному пунктом 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации», возможна только при полном неисполнении им всех обязанностей по решению вопросов местного значения.

В своей жалобе в Конституционный Суд Львовский городской Совет депутатов оспорил конституционность, в частности, названного законоположения. Приняв по данному делу отказное определение от 2 ноября 2011 года № 1464-О-О, Конституционный Суд высказал в нем ряд значимых соображений.

Во-первых, он указал, что в полномочия главы как высшего должностного лица муниципального образования входят подписание и обнародование нормативных правовых актов, принятых представительным органом. Отклонить же нормативный акт, принятый представительным органом, в системе действующего регулирования вправе лишь глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации¹. В этом случае указанный нормативный акт в течение 10 дней возвращается главой муниципального образования в представительный орган с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Затем данный акт вновь рассматривается представительным органом; если при повторном рассмотрении он будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов, он подлежит подписанию главой в течение семи дней и обнародованию.

Такое регулирование направлено на обеспечение баланса полномочий представительного органа и главы, не ограничивает их самостоятельность в решении вопросов местного значения и само по себе конституционные права заявителя не нарушает.

Следует иметь в виду, что если глава, не подписав акт представительного органа, не возвращает его в названный срок в представительный орган с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений, то такой акт не считается отклоненным. А бездействие главы

¹ В настоящее время для обладания данным правом главе не обязательно возглавлять местную администрацию. Не обладает им только глава, исполняющий полномочия председателя представительного органа.

должно квалифицироваться как неисполнение им полномочия по подписанию нормативных правовых актов.

Во-вторых, Конституционный Суд указал, что в данном деле применима его позиция, высказанная в определении от 4 октября 2011 года № 1264-О-О по жалобам граждан Н. А. Дегтярь и Ю. С. Шардыко. С учетом этой позиции Суд пришел к выводу о том, что оспоренная норма не может рассматриваться как нарушающая конституционные права Львовского городского Совета депутатов.

При этом Конституционный Суд обратил внимание на то, что в случае неисполнения главой муниципального образования его отдельных нормативно закрепленных обязанностей, в том числе обязанности по подписанию и обнародованию нормативных актов представительного органа (что, как это было установлено судами общей юрисдикции, имело место в деле заявителя), представительный орган, иные заинтересованные лица вправе обжаловать в суд незаконное бездействие главы в установленном законом порядке. То есть Конституционный Суд подсказал заявителю, как тому стоило бы в данном случае действовать в рамках действующего регулирования.

Изложенная позиция Конституционного Суда уточняет его подход, сформулированный в Определении от 4 октября 2011 года № 1264-О-О, согласно которому неисполнение главой его отдельных полномочий не может служить основанием удаления главы в отставку.

В этом деле заявитель также оспорил конституционность части 4 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающего, что рассмотрение представительным органом муниципального образования инициативы его депутатов об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учетом мнения главы субъекта РФ.

Отказывая заявителю, Конституционный Суд указал, что законодательное наделение главы субъекта РФ правом выражения мнения по вопросу об удалении главы муниципального образования в отставку призвано обеспечить надлежащее взаимодействие органов государственной власти субъекта РФ и органов местного

самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан, и определяется необходимостью оказания органами государственной власти содействия развитию местного самоуправления. Кроме того, такое мнение главы субъекта РФ в данном случае имеет для представительного органа рекомендательный характер.

Таким образом, раскрытые выше и взаимосвязанные между собой правовые позиции Конституционного Суда обеспечили необходимую для нужд практики конкретизацию нормы о неисполнении главой его обязанностей, полномочий как основании удаления его в отставку. Вместе с тем, федеральному законодателю следует хорошо подумать, нужна ли эта норма в законодательстве. Ведь если исходить из того ее смысла, который выявлен с конституционной точки зрения Конституционным Судом, она рассчитана на крайне редкое явление в муниципальной практике – фактическое самоустранение главы от работы в течение трех и более месяцев. Притом, что отрицательные последствия такого самоустранения отчасти купируются механизмом исполнения полномочий главы иным должностным лицом согласно уставу муниципального образования.

Освобождение местных органов от уплаты административных штрафов*

(Постановление от 17 июля 2025 года № 29-П)

Заявитель, Костромской областной суд (судья А. А. Шагабутдинов) обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности части 5 статьи 24.5 КоАП РФ. Согласно этому положению, в случае, если во время производства по делу об административном правонарушении, связанном с неисполнением или ненадлежащим исполнением государственных полномочий, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, будет установлено, что субвенции на осуществление таких полномочий выделены в размере, недостаточном для их осуществления, что привело к неисполнению или ненадлежащему исполнению таких полномочий, производство по делу об указанном административном правонарушении в отношении указанных органов и их должностных лиц подлежит прекращению.

Предварительные замечания. Оспоренное законоположение является частью наметившегося в законодательстве направления на учет материально-финансового положения привлекаемых к ответственности органов публичной власти (в частности, при привлечении их к административной штрафной ответственности). В это русло укладывается внесение Правительством РФ в Государственную Думу проекта Федерального закона «О внесении изменений в статьи 105 и 112 Федерального закона «Об исполнительном производстве». В нем предлагается установить, что исполнительский сбор не подлежит взысканию по исполнительным документам, содержащим требования неимущественного характера, в отношении должника – органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления,

* Экспертное заключение по данному делу подготовлено Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, возглавляемым академиком Т. Я. Хабриевой. Эксперты: П. П. Кабытов, Н. А. Поветкина, Е. Е. Никитина.

государственного (муниципального) казенного учреждения. Как отмечено в пояснительной записке, взыскание исполнительского сбора с бюджетополучателей при неисполнении ими требований исполнительного документа неимущественного характера в срок, равный пяти дням¹ (это срок на добровольное исполнение требований), представляется необоснованным, поскольку несет для них дополнительное финансовое бремя.

Одновременно с указанным законопроектом Правительством РФ в Государственную Думу внесен связанный с ним проект Федерального закона (№ 897311-8) «О внесении изменений в статьи 17.15 и 23.68 КоАП Российской Федерации», которым предлагается дополнить статью 17.15 указанного Кодекса частью 1.3, предусматривающей, что неисполнение должником – органом государственной власти (государственным органом), органом местного самоуправления, государственным (муниципальным) казенным учреждением требований неимущественного характера, содержащихся в исполнительном документе, в срок, установленный законодательством об исполнительном производстве, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей. То есть здесь акцент сделан на штрафной ответственности не органов, а должностных лиц.

Появление в КоАП Российской Федерации оспоренной нормы задано поручением Президента РФ от 4 июня 2023 года, которое было сделано по итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, состоявшегося 20 апреля 2023 года. Данное поручение нацеливало исполнителей (председатель Правительства РФ М. В. Мишустин, мэр Москвы С. С. Собянин, глава Челябинской области А. Л. Текслер) на подготовку регулирования, призванного предоставить органам местного

¹ Согласно части 12 статьи 30 Федерального закона «Об исполнительном производстве», срок для добровольного исполнения составляет по общему правилу пять дней со дня получения должником постановления о возбуждении исполнительного производства. Если должник не смог выполнить требование неимущественного характера (то же предоставление местным органом квартиры гражданину) в этот срок, то с него взыскивается исполнительский сбор и вводится режим принудительного исполнения.

самоуправления гарантии в целях компенсации дополнительных расходов, возникающих в связи с осуществлением переданных им отдельных государственных полномочий, в том числе административных расходов (расходов на оплату труда муниципальных служащих и материально-техническое обеспечение их деятельности) и расходов, возникающих в связи с исполнением судебных решений по вопросам реализации таких полномочий, и по созданию механизмов ограничения ответственности органов местного самоуправления за исполнение указанных полномочий *только в объеме субвенций*, переданных на их реализацию из федерального бюджета и (или) бюджетов субъектов РФ.

Фабула дела. Решением Костромского областного суда гражданка Ш. была включена в список лиц, которые относятся или относились к числу детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и подлежат обеспечению жильем. Обязанность его предоставить была возложена на администрацию Костромы. Администрация с этим не согласилась. Гражданка Ш. оспорила такое бездействие в порядке гражданского судопроизводства. Администрация Костромы в данном процессе настаивала на объективной невозможности предоставления истице квартиры в кратчайший срок, поскольку объем субвенций, предоставляемых из бюджета Костромской области бюджету города Костромы на обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями, определяется без учета потребности в соответствующих объемах ежегодного финансирования. Как следствие, в отношении городской администрации возбуждены почти 250 исполнительных производств, обязывающих предоставить жилые помещения указанной категории лиц. По словам администрации, гражданка Ш. занимает в образовавшейся очереди 95 место. И это только список тех лиц из числа детей-сирот и приравненных к ним лиц, которые имеют на руках судебные решения, подтверждающие их право на получение жилья. Надо сказать, что такое положение вещей в последнее время носит массовый характер.

Что это означает для истцов и ответчиков по данной категории дел? То, что даже подкрепленные судебными решениями требования граждан о предоставлении жилья с необходимостью

попадают в очередь. Кстати, несмотря на это, в законодательстве о предоставлении жилья детям-сиротам отсутствует регулирование очередности предоставления жилья. Этот раздел законодательства реализует вполне обоснованную модель, согласно которой вступающим в жизнь детям-сиротам жилье должно предоставляться своевременно (в возрасте от 18 до 23 лет). А введение в данное законодательство правил предоставления жилья в порядке очереди будет расхолаживать исполнителей. Однако действовавшее ранее обыкновение практики по отказу в предоставлении жилья детям-сиротам и приравненным к ним лицам после достижения ими возраста двадцати трех лет (до 23 лет не предоставили, а после уже можно и не предоставлять) теперь попало под запрет. Само по себе это необходимо приветствовать.

Но в итоге список лиц, имеющих право на предоставление жилья по данному основанию, стал расти. Этот список стал активно пополняться теми, кто давно достиг возраста двадцати трех лет. В список включают даже тех, кто достиг сорокалетнего возраста. По данным Счетной палаты в списках названных лиц более 62 процентов составляют те, кто достиг двадцатитрехлетнего возраста. Включение в список сирот лиц, достигших такого возраста и не состоявших ранее в таком списке в конкретном субъекте РФ, затрудняет планирование работы по предоставлению жилья сиротам.

Законодательство о защите прав данной категории лиц оказалось к такому развитию событий не готово. К тому же субъекты РФ, к ведению которых и относится предоставление жилья детям-сиротам и приравненным к ним лицам, передавая на места данное полномочие, не выделяют органам местного самоуправления необходимый объем средств для его осуществления. Зачастую они это делают не по «злому умыслу», а из-за недостатка средств. Все это затрудняет осуществление муниципалами полномочия по предоставлению жилья детям-сиротам, приравненным к ним лицам, в том числе и работу по исполнению соответствующих судебных решений.

Забегая вперед, укажу, что обозначенная проблема не входила в предмет рассмотрения Конституционного Суда по данному делу. Так бывает, когда видишь ключевую проблему рассматриваемого

тобой дела, но не вправе ее разбирать, поскольку не оспорены нормы, в которых она коренится. В связи с этим стоит обратить внимание на то, что Конституционный Суд Австрии наделен правом при рассмотрении конституционности оспоренного заявителем акта самостоятельно принять к рассмотрению другой акт, если последний тесно связан с оспоренным актом и необходима их совместная оценка на предмет конституционности. Следовало бы и Конституционному Суду России предоставить такое право.

Несмотря на приведенные выше соображения администрации Костромы, суд обязал ее предоставить гражданке Ш. жилое помещение. Суд исходил из того здравого соображения, что отсутствие у ответчика необходимых финансовых средств порождает проблему в его отношениях с органами власти субъектов РФ, что не должно влечь ограничений прав истицы. Признанное право истицы на жилое помещение должно быть обеспечено. В связи с неисполнением администрацией этого судебного решения и содержащегося в выданном на его основе исполнительном документе требования неимущественного характера о предоставлении жилья истице пристав-исполнитель вынес постановление о привлечении администрации Костромы к ответственности вначале на основании части 1 статьи 17.15 КоАП РФ, а затем на основании ее части 2. В обоих случаях ей назначен штраф в размере пятидесяти тысяч рублей.

Администрация обжаловала последнее постановление о привлечении ее к административной ответственности в суд. Однако оно оставлено без изменения решением Свердловского райсуда Костромы. В свою очередь, Костромской областной суд, рассмотрев жалобу администрации Костромы на указанные постановление и решение, пришел к выводу, что в данном деле подлежит применению часть 5 статьи 24.5 «Обстоятельства, исключаяющие производство по делу об административном правонарушении» КоАП РФ. Однако названная норма, как посчитал суд, вызывает сомнение в ее конституционности, что требует приостановления производства по делу и обращения с запросом в Конституционный Суд.

Позиция Суда. Конституционный Суд признал оспоренное положение не противоречащим Конституции Российской

Федерации, дав его конституционно-правовое истолкование. Выделим его основные элементы.

О природе передаваемых на места государственных полномочий. Одним из ключевых положений постановления стала оценка механизма наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Конституционный Суд указал, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление переданных государственных полномочий в пределах субвенций, предоставленных местным бюджетам в целях финансового обеспечения осуществления соответствующих полномочий. Почему? Потому что исполнение органами местного самоуправления государственных полномочий невозможно, как правило, без финансирования таких полномочий (исключения все же есть – и это надо проверять в каждом конкретном случае).

Вообще, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (то есть, дополнительной для них работой) есть, по сути, не «сбрасывание со своих плеч» органами государственной власти закрепленной за ними нагрузки, а подключение муниципалов к своей работе. Доверяя им в рамках конкретного полномочия осуществление определенной деятельности, государственные органы оставляют за собой контроль за ней и ее финансирование. В некоторых случаях за ними остается также выполнение иных действий, составляющих часть названного полномочия. Так, в деле заявителя органы власти Костромской области в рамках полномочия по предоставлению жилья детям-сиротам отвечают не только за финансирование и контроль работы муниципалов, но и за составление и изменение списка лиц из числа детей-сирот и приравненных к ним лиц, имеющих право на предоставление им жилья. Органы же местного самоуправления такое жилье предоставляют то ли в натуре, строя или покупая жилье, то ли путем выдачи гражданам жилищных сертификатов. С учетом отмеченного, передаваемые на места государственные полномочия – это общее дело органов государства и муниципалитетов. Это их совместные проекты.

Но тогда отвечать перед гражданами за исполнение названных полномочий они должны совместно, солидарно. В идеале уже на

той стадии, на которой суд в рамках гражданского судопроизводства рассматривает иск гражданина к органу местного самоуправления о предоставлении жилья. Пункт 1 статьи 322 ГК РФ предусматривает, что солидарная обязанность (ответственность) или солидарное требование возникает, если солидарность обязанности или требования предусмотрена договором или установлена законом, в частности при неделимости предмета обязательства. Но в нашем случае как раз и просматривается неделимость обязанности (ответственности) органов государства и местного самоуправления перед гражданами.

В деле по иску гражданки Ш. к администрации Костромы суд ввел в процесс уполномоченный орган Костромской области в качестве третьего лица без самостоятельных требований. Он был не вправе наделить орган власти области статусом соответчика, поскольку истица предъявила иск только к органу местного самоуправления. Однако есть весомые основания для того, чтобы такое процессуальное решение суда вытекало из прямого требования закона. Пусть органы власти, передавшие муниципалам полномочие, заключающееся в предоставлении льгот гражданам, отвечают вместе с ними перед гражданами солидарно, в том числе в судебном порядке.

Подобная позиция ранее уже высказывалась Конституционным Судом РФ. Есть смысл ее привести. Постановлением от 3 июля 2019 года № 26-П Конституционный Суд дал оценку конституционности статей 15, 16 и 1069 ГК РФ и части 10 ст. 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Суть дела: гражданин С. Г. Рязанов обратился в райсуд с иском к ПАО «Газпром», ООО «Газпром трансгаз Екатеринбург» и администрации городского округа Верхняя Пышма о взыскании убытков, связанных с необходимостью сноса самовольных построек, возведенных им в 1984 году на земельном участке, предоставленном местным советом для ведения садоводства и расположенном в охранной зоне опасного производственного объекта – магистрального газопровода. Решением райсуда, в котором были применены оспоренные в Конституционном

Суде нормы, в пользу истца с администрации городского округа взыскано 3 615 749 руб. 95 коп. С этим решением согласились суды вышестоящих инстанций. Конституционный Суд признал спорные нормы не соответствующими Конституции в той мере, в какой они предполагают возложение вышеуказанной обязанности исключительно на органы местного самоуправления как правопреемников местных советов. В СССР советы действовали на основе принципа демократического централизма, подчинения нижестоящих советов вышестоящим советам. Если они, выделяя землю, действовали на основе актов вышестоящих органов и во их исполнение, то это обстоятельство должно приниматься судами во внимание. Поэтому ответственность перед гражданином за причиненные ему убытки наряду с органом местного самоуправления должно нести и государство.

При этом при рассмотрении заявлений о возмещении ущерба в рассматриваемом случае суды должны привлекать в качестве соответчиков соответствующие государственные органы, если в исковом заявлении гражданина в качестве ответчика будет указано только муниципальное образование. Данная процессуальная позиция Конституционного Суда вполне применима и к вопросу об ответственности органов местного самоуправления и государства перед гражданином из числа детей-сирот.

При исполнении отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Об этом говорит часть 6 статьи 52 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и часть 4 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Однако это именно право, а не обязанность. Конституционный Суд особо указал, что по смыслу статьи 2.1 и части 5 статьи 24.5 КоАП РФ отказ органа местного самоуправления от использования этого права при осуществлении переданных ему государственных полномочий не может служить подтверждением его вины

в административном правонарушении, связанном с неисполнением или ненадлежащим исполнением им этих полномочий.

О связи оспоренной нормы и статьи 17.15 КоАП РФ. В процессе подготовки к рассмотрению разбираемого дела встал вопрос о том, допустимо ли распространять действие оспоренной нормы на случаи привлечения органов местного самоуправления к административной ответственности в виде штрафа в рамках исполнительного производства. В конструкции объективной стороны этой нормы говорится о связи административного правонарушения с неисполнением или ненадлежащим исполнением переданных государственных полномочий. В чем эта связь должна выражаться? Если речь здесь идет о неисполнении или ненадлежащем исполнении как элементе объективной стороны состава административного правонарушения, то в нашем случае эта норма не применима.

Почему? Дело в том, что в составах правонарушений статьи 17.15 КоАП РФ имеется в виду неисполнение не отдельных государственных полномочий, а неисполнение требования судебного пристава-исполнителя. Вот как сформулировано положение части 1 этой статьи: «Неисполнение должником содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера в срок, установленный судебным приставом-исполнителем после вынесения постановления о взыскании исполнительского сбора, – влечет наложение административного штрафа ...».

В обрисованной затруднительной ситуации полезно представить оспоренную норму в иной редакции. Пусть она будет такой: «Если во время производства по делу об административном правонарушении, заключающемся в неисполнении или ненадлежащем исполнении полномочий ...». Вот если бы была эта формулировка, то тогда, безусловно, названная связь означала бы, что неисполнение здесь имеется в виду только как элемент объективной стороны состава конкретных административных правонарушений. Но ведь в оспоренной норме используется более широкий по объему и содержанию термин – речь в ней идет о связанности правонарушения и неисполнения органом власти государственного полномочия по причине его недофинансирования. Поэтому неисполнение полномочия может выступать и как

элемент объективной стороны состава административного правонарушения, и как внешний по отношению к нему фактор. Исходя и из приведенных соображений, Конституционный Суд, не включая их в текст постановления, занял по данному вопросу позицию заявителя – оспоренная норма распространяется на случаи применения составов частей 1 и 2 статьи 17.15 КоАП РФ.

О связи субвенции и неимущественного требования. Конституционный Суд, заняв указанную позицию по вопросу о связи оспоренной нормы и статьи 17.15 КоАП РФ, развернул ее. Он заключил, что при применении оспоренной нормы к составам статьи 17.15 КоАП РФ должна быть установлена причинно-следственная связь не только между административным правонарушением и ненадлежащим исполнением органом власти переданных ему государственных полномочий по причине их недофинансирования. Требуется еще установление причинно-следственной связи между недостаточностью размера субвенции и невыполнением органом власти требования неимущественного характера, содержащегося в исполнительном документе. Конечно, необходимо, чтобы требование неимущественного характера выступало частью соответствующего переданного государственного полномочия (действий по его непосредственному исполнению).

О недостаточности субвенций. В своем истолковании оспоренной нормы Конституционный Суд особо остановился на вопросе о том, что есть недостаточность субвенции, выделенной для надлежащего исполнения переданного государственного полномочия. Он указал, что о недостаточности выделенной местному бюджету субвенции как об обстоятельстве, исключающем производство по делу об административном правонарушении в соответствии с оспоренной нормой, свидетельствует то, что таковая влечет невозможность надлежащего осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий (исполнения связанных с ними расходных обязательств) в установленном порядке в текущем финансовом году с учетом характера полномочия. Такая недостаточность может возникать в связи с тем, что вопреки действующему регулированию субвенции не были предусмотрены законом о бюджете на очередной финансовый год, или их размер определен с нарушением установленного

порядка, или сам этот порядок установлен с нарушением требований законодательства, что повлекло необоснованное занижение размера субвенций, или субвенции, будучи предусмотренными законом о бюджете на очередной финансовый год, не были перечислены в местный бюджет.

Конституционный Суд также дополнительно оговорил, что размер субвенции, равный или превышающий расходы на удовлетворение требования неимущественного характера, содержащегося в исполнительном документе, не может свидетельствовать о достаточности выделенных средств без учета необходимости их использовать и на иные цели в рамках осуществления переданных полномочий, включая расходы на исполнение иных подобных требований. Это уточнение сделано потому, что на практике суды приходили к выводу о том, что органу местного самоуправления выделен достаточный объем субвенций на исполнение требования о предоставлении жилья истцу, поскольку этот объем превышает те расходы, которые понадобятся на приобретение для него жилья.

Об учете поведения органа, наделенного государственным полномочием. Оспоренному положению близка норма части 4 статьи 24.5 КоАП РФ. Она касается неисполнения или ненадлежащего исполнения по причине недостаточного финансирования собственных полномочий органов государственной, муниципальной власти, а не полномочий, переданных им вышестоящими органами. В ее конструкции возможность прекращения дела об административном правонарушении предполагает учет поведения органа власти: сообщал он или не сообщал своевременно уполномоченному на выделение бюджетных средств органу о недостаточности имеющихся (запланированных) средств для надлежащего осуществления вверенных ему полномочий.

Конституционный Суд, оценивая положение оспоренной нормы, пришел к тому выводу, что при принятии уполномоченным органом или судом на ее основании решения о прекращении производства по делу не требуется дополнительно устанавливать, вносилось ли или направлялось ли органами местного самоуправления органам государственной власти предложение о выделении субвенций в размере, необходимом для надлежащего

осуществления переданных им полномочий. А также устанавливать, информировали ли они своевременно органы государственной власти о недостаточности выделенных субвенций. По мысли Конституционного Суда, иное означало бы возложение на органы местного самоуправления ответственности за те действия, которые относятся к полномочиям органов государственной власти. Кроме того, лежащая на органах государственной власти обязанность финансировать осуществление органами местного самоуправления переданных им полномочий, контролировать реализацию таковых, в том числе расходование полученных органами местного самоуправления бюджетных средств, предполагает осведомленность органов государственной власти о состоянии дел в данной области, в том числе о достаточности или недостаточности соответствующих субвенций.

Однако это тот общий подход, который знает свои исключения. Поэтому Конституционный Суд указал, что решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении в данном случае не может быть принято, если уполномоченный орган или суд установит, что выделение субвенции в размере, недостаточном для осуществления органом местного самоуправления соответствующего государственного полномочия, приведшее к его неисполнению или ненадлежащему исполнению, было предопределено предоставлением органами местного самоуправления органам государственной власти недостоверной (неполной) информации, притом что ее достоверность (полнота) объективно не могла быть проверена органами государственной власти.

Об обязанности исполнить неимущественное требование. Придя к выводу о возможности применения оспоренной нормы к составам статьи 17.15 КоАП РФ, Конституционный Суд сделал принципиальное уточнение. Согласно ему прекращение производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 17.15 КоАП Российской Федерации, на основании части 5 статьи 24.5 данного Кодекса не влечет прекращения обязанности органа местного самоуправления исполнить в соответствии с законодательством об исполнительном производстве содержащееся в исполнительном документе требование неимущественного характера; оно также не снимает с органов

государственной власти обязанность по передаче органам местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых для осуществления государственных полномочий, в том числе в части исполнения соответствующих судебных актов.

Конечно, исполнительские штрафы – одно из самых мощных средств воздействия приставов на должников в рамках исполнения требований неимущественного характера. Лишение возможности их применения в отношении органов публичной власти объективно ведет в системе действующего регулирования к снижению эффективности работы приставов. В то же время неприемлемым является положение, при котором тот же орган местного самоуправления привлекается к административной ответственности по статье 17.15 КоАП РФ, поскольку в связи с отсутствием государственного финансирования не может исполнять требования взыскателей по исполнительным документам. Государство наделяет орган местного самоуправления полномочием, не финансирует это полномочие, а потом еще взыскивает с органа местного самоуправления административный штраф, по сути, за неутешительные результаты работы своих государственных органов.

В связи с этим данное Конституционным Судом конституционно-правовое истолкование оспоренного положения, не требуя от федерального законодателя изменения оспоренной нормы (это и не требуется), иных законодательных разделов, в то же время настраивает его на необходимость продумывания системных изменений законодательства о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями, об исполнительном производстве, о предоставлении жилья детям-сиротам и приравненным к ним лицам.

Раздел IV.

МНЕНИЯ И ОСОБЫЕ
МНЕНИЯ СУДЬИ
КОНСТИТУЦИОННОГО
СУДА РОССИИ

За что можно удалить в отставку избранного на выборах главу?

Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 года № 1241-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кропачева Леонида Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»

По результатам муниципальных выборов, назначенных на 2 декабря 2007 года, Л. М. Кропачев был избран главой Куменского городского поселения Куменского района Кировской области сроком на 5 лет. За 2009 и 2010 годы Думой Куменского городского поселения Куменского района Кировской области была дана неудовлетворительная оценка деятельности Л. М. Кропачева, в связи с чем он был удален в отставку. Решением суда общей юрисдикции, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций, принятые представительным органом муниципально-го образования решения признаны законными.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение не соответствует Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет представительному органу муниципального образования произвольно удалять в отставку главу муниципального образования.

Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова

Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 16 июля 2013 года № 1241-О отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Л. М. Кропачева на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», посчитав, что жалоба не отвечает требованиям Федерального конституционного закона

«О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми обращение в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимым. Не разделяя такую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, представляю нижеследующее мнение (статья 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

1. Согласно статье 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» мерой ответственности главы муниципального образования, применяемой независимо от способа замещения им своей должности, является удаление его в отставку решением представительного органа муниципального образования по инициативе депутатов данного органа или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Удаление главы муниципального образования в отставку означает досрочное прекращение его полномочий.

Оспариваемый заявителем пункт 3 части 2 статьи 74.1 названного Федерального закона закрепляет в качестве одного из оснований удаления главы муниципального образования в отставку неудовлетворительную оценку его деятельности представительным органом муниципального образования по результатам ежегодного отчета главы перед представительным органом, данную два раза подряд. Неудовлетворительная оценка деятельности главы, позволяющая представительному органу удалить его в отставку, может основываться не только на установленных по суду фактах незаконности его решений, действий (без чего невозможен отзыв главы избирателями, отрешение главы от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации), но и на характеристике его деятельности как неэффективной. Таким образом, принудительное удаление главы муниципального образования в отставку по оспоренному основанию возможно и по мотивам законности, и по мотивам целесообразности.

При этом законодательство не содержит ясных формальных показателей деятельности главы муниципального образования, по отдельности или в совокупности однозначно свидетельствующих

о таком уровне ее неэффективности, который дает представительному органу право на неудовлетворительную оценку названной деятельности, данную два раза подряд по результатам ежегодных отчетов главы, сопроводить его удалением в отставку. Это означает, что судебный контроль такого удаления ограничивается, по сути, проверкой соблюдения его нормативно закреплённой процедуры.

Нельзя сказать, что в законодательстве критерии эффективности деятельности органов местного самоуправления отсутствуют вовсе. Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 утверждён перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, включающий тринадцать позиций. Однако, во-первых, данный перечень весьма общих показателей применяется для оценки деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, не распространяясь на иные муниципальные образования (наш заявитель – избранный населением глава городского поселения). Во-вторых, это все-таки в подавляющем большинстве показатели, позволяющие судить о социально-экономической состоятельности муниципальных образований, лишь отчасти зависящие от компетентности, эффективности деятельности органов местного самоуправления. Кстати, в значительной мере данные показатели зависят от деятельности государственных органов и учреждений. В любом случае, названные показатели, давая возможность составить определенное впечатление об эффективности деятельности органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования в целом, не могут сами по себе служить надежной объективной основой для вывода об удовлетворительном или неудовлетворительном характере деятельности отдельных органов местного самоуправления.

В итоге имеющееся регулирование не исключает выведение представительным органом неудовлетворительной оценки главе муниципального образования с его последующим удалением в отставку на основе субъективного усмотрения депутатов, например, на волне их недовольства общим состоянием дел в муниципальном образовании. Это, строго говоря, превращает удаление главы в отставку по данному основанию из меры юридической

ответственности главы в меру его политической ответственности перед представительным органом.

2. Удаление главы муниципального образования в отставку решением представительного органа муниципального образования в связи с неудовлетворительной оценкой его деятельности в качестве меры политической ответственности само по себе сомнений в конституционности не вызывает. Конституционный Суд Российской Федерации ранее указывал, что оценочный характер выносимого представительным органом решения предполагает при его принятии использование демократических процедур и учет различных факторов и мнений, тем самым оценка деятельности органов местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий представительного органа может быть различной и связана с дискрецией этого органа (Определение от 25 января 2012 года № 114-О-О).

Вместе с тем в законодательном регулировании института удаления в отставку главы муниципального образования важен учет своеобразия разных моделей организации муниципальной власти. Если в модели с избранием главы представительным органом из своего состава отсутствует необходимость нормативной формализации показателей деятельности главы, дающих основание для неудовлетворительной ее оценки и удаления главы в отставку, то в моделях с избранием главы на муниципальных выборах без такой формализации затруднительно обеспечить конституционные права главы муниципального образования и избирателей. В последнем случае права избирателей задеваются решением представительного органа об удалении в отставку избираемого на муниципальных выборах главы муниципального образования, поскольку такое решение изменяет результаты выборов вне процедур прямой демократии (выборы, отзыв главы избирателями). Оспариваемое регулирование теоретически позволяет представительному органу сокращать срок полномочий избранного населением на пять лет главы до двух лет, используя эту практику при желании и возможности сколь угодно долго. При этом полномочия самого представительного органа не могут быть принудительно досрочно прекращены по соображениям целесообразности.

Выше было показано, что законодательство содержит некоторые общие показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, что было принято во внимание Конституционным Судом Российской Федерации при отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А. И. Кондратенко, удаленного в отставку с должности избираемого на муниципальных выборах главы городского округа (Определение от 25 января 2012 года № 114-О-О). Однако отсутствие в настоящее время даже таких общих и, как представляется, явно недостаточных показателей для решения вопроса об удалении в отставку избираемых на муниципальных выборах глав городских и сельских поселений заставляет ставить вопрос о необходимости конституционно-судебной проверки оспоренного Л. М. Кропачевым регулирования.

Более того, вызывает сомнения конституционность практики удаления избираемых на муниципальных выборах глав муниципальных образований в отставку в связи с неудовлетворительной оценкой их деятельности соответствующими представительными органами, основанной исключительно на соображениях целесообразности, а не законности, как это имело место в деле Л. М. Кропачева. Такие сомнения вызваны правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации относительно правовой природы отзыва избирателями депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления (Постановление от 2 апреля 2002 года № 7-П), притом что институт удаления в отставку избираемых на муниципальных выборах глав муниципальных образований близок институту отзыва. Названная близость заключается в том, что данные институты равным образом влекут досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования, означая пересмотр результатов соответствующих выборов.

Следовательно, правовое регулирование как удаления в отставку главы муниципального образования решением представительного органа муниципального образования, так и отзыва главы муниципального образования населением должно гарантировать от их противопоставления институту выборов, в том числе в части закрепления оснований удаления в отставку и отзыва.

3. В Постановлении от 2 апреля 2002 года № 7-П Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что оцениваемые им положения, определяющие основания отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, допускают расширительную интерпретацию, не содержат гарантий недопустимости субъективной оценки его деятельности, а сам перечень обстоятельств, с которыми связывается утрата доверия избирателей к этому должностному лицу как основание его отзыва, не исключает, что к таковым могут относиться не конкретные действия (бездействие), а общая негативная оценка деятельности должностного лица без ее обоснования подлежащими проверке фактами, что противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3) и 130, поскольку тем самым могут произвольно ставиться под сомнение результаты выборов, завершившихся избранием соответствующего должностного лица.

Это, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, не только приводит к противопоставлению друг другу таких институтов непосредственной демократии, как отзыв и выборы, нарушению конституционного требования самостоятельности местного самоуправления, но и нарушает право на судебную защиту: суды, руководствуясь требованиями статей 10, 46 и 133 Конституции Российской Федерации, не должны ограничиваться констатацией того, что инициаторами отзыва были сформулированы основания для выражения недоверия, а обязаны оценивать их содержание, что оспариваемыми нормами фактически не обеспечено, и таким образом ограничиваются дискреционные полномочия судов.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что только при наличии конкретизированных оснований отзыва и при предоставлении отзываемому лицу возможности давать пояснения по их поводу на всех этапах процедуры отзыва может быть гарантирована защита прав отзываемого лица и стабильность осуществления местного самоуправления в целом.

В итоге Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 12, 46 (части 1 и 2), 130 и 133, положения статьи 1 Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата

представительного органа местного самоуправления» и пункта 1 статьи 2 Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» об основаниях отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, поскольку они допускают применение отзыва вне связи с конкретными решениями или действиями (бездействием), которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ныне действующей редакции устанавливает, что основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке (статья 24, часть 2). Схожим образом в статье 74 данного Федерального закона закреплены основания применения такой меры ответственности главы муниципального образования (главы местной администрации) перед государством, как отрешение его от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Изложенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющая силу, вполне могла бы быть применена к оспариваемому Л. М. Кропачевым положению пункта 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в случае принятия Конституционным Судом Российской Федерации его жалобы к рассмотрению. В контексте сказанного вполне естественен вопрос: если основанием отзыва главы муниципального образования населением как первичным субъектом муниципальной власти могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке, то почему представительный орган вправе удалять в отставку избираемого населением главу

муниципального образования по соображениям целесообразности, пусть и в усложненном порядке?

4. Таким образом, оспоренное Л. М. Кропачевым положение пункта 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», примененное судами в его деле, затрагивает его конституционные права. Поэтому жалоба заявителя отвечает критерию допустимости (статья 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), в связи с чем ее следовало принять к рассмотрению (статьи 42 и 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Ссылки на данное Мнение:

Афанасьева Ю. А. Проблемы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления как основания для удаления главы муниципального образования в отставку // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 56–59.

Костюков А. Н., Маслов К. В. Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2009–2014 годов // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2. С. 22–26.

Осинцев Д. В. Депутатский контроль или дестабилизирующий фактор? // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 22–26.

Соловьев С. Г. Пределы свободы усмотрения депутатов при оценке ежегодного отчета главы муниципалитета // Современное право. 2018. № 6. С. 51–56.

Что устойчивее, вертикаль или равнобедренный треугольник?

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

Оспоренные нормы являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда в той мере, в какой на их основании:

порядок формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, способ замещения должности главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления определяются в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования, а в представительный орган муниципального района, сформированный из представителей поселений, могут входить главы поселений, избранные представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;

глава городского округа город Иркутск избирается представительным органом этого муниципального образования из своего состава сроком на пять лет и возглавляет местную администрацию.

По мнению заявителей, предусмотренный оспоренными нормами безальтернативный вариант замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления в городском округе «город Иркутск» лишает население возможности самостоятельно определить наиболее предпочтительный способ избрания главы городского округа.

Конституционный Суд признал оспоренные положения не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования содержащиеся в них положения:

предполагают возможность воспроизведения законами субъектов РФ как альтернативных вариантов, так и единственно возможного варианта порядка формирования представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных образований – муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, сопоставимы с городскими округами;

не допускают воспроизведение законами субъектов РФ единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования сельских поселений, а также городских поселений, объем публичных функций в которых невелик, и не могут ограничивать возможность предусмотреть в уставах этих муниципальных образований избрание главы поселения на муниципальных выборах, а также самостоятельно в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определить место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления соответствующего поселения;

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

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

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

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

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

1. Оспариваемая заявителями часть 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделила субъекты Российской

Федерации правом определять законом способы избрания глав муниципальных образований, выбирая их из тех вариантов, что предусмотрены в названной норме, в том числе вводить единственный способ избрания главы для конкретных муниципальных образований. В последнем случае установление способа избрания главы в уставе муниципального образования превращается в формальность, поскольку муниципальное образование обязано в своем уставе воспроизвести тот способ избрания главы, который для него установлен законом субъекта Российской Федерации (части 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

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

При этом в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии, отбирающих кандидатов на должность главы, назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – главой субъекта Российской Федерации. В случае образования

в муниципальном районе местной администрации, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации поселения – административного центра района, при формировании конкурсной комиссии одна четвертая часть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая – представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина – главой субъекта Российской Федерации.

Таким образом, субъекты Российской Федерации получили действенное средство влияния на подбор глав муниципальных районов и городских округов. Не случайно практика применения новой редакции части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» показывает, что субъекты Российской Федерации, воспользовавшись изменившимся регулированием, зачастую вводят единственный и безальтернативный для разных видов муниципальных образований способ избрания главы муниципального образования, причем во многих случаях это именно избрание главы по конкурсу.

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

При этом следует согласиться с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П, согласно которой оспоренные положения не предполагают вхождение в состав представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Представительный орган любого муниципального образования,

в том числе муниципального района, должен состоять из лиц, избранных населением. В то же время данная позиция Конституционного Суда Российской Федерации не означает, что отсутствие у главы муниципального образования, избранного по итогам конкурса, мандата избирателей позволяет закреплять за ним меньший объем полномочий и гарантий, чем за главами таких же муниципальных образований, но избранными на муниципальных выборах или представительными органами из состава депутатов. Так, к избранному по итогам конкурса главе (как все же выборному должностному лицу, замещающему муниципальную должность) не может применяться, например, административная дисквалификация.

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

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

элементами системы органов местного самоуправления, системы местного самоуправления в целом (статья 72, пункт «н» части 1, Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем часть 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не исключает установление законом субъекта Российской Федерации не только способа (порядка) избрания главы конкретного муниципального образования, но и места главы в структуре органов местного самоуправления этого муниципального образования. Так, законом субъекта Российской Федерации может быть в качестве единственного варианта, в том числе для конкретного муниципального образования, установлено, что избранный на муниципальных выборах глава входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя или что такой глава возглавляет местную администрацию.

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

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

В конечном итоге при таком регулировании от конституционного права граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления остается лишь их право включать в жестко заданную на законодательном уровне структуру ее дополнительные звенья. Так, в муниципальных образованиях может создаваться контрольно-счетный орган. Правда, его создание отнесено к полномочиям не непосредственно граждан, а представительного органа. Перечисление в федеральном законодательстве практически всех видов органов, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления передаваемых муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий, делает излишним создание на местах каких-либо еще органов.

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

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

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

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

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

3. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П исключил для субъектов Российской Федерации возможность устанавливать единственный

вариант порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления глав муниципальных образований, однако только в отношении сельских и некоторых городских поселений. В то же время он признал конституционной возможность воспроизведения законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления глав муниципальных образований – муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач сопоставимы с городскими округами.

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

Установка Конституционного Суда Российской Федерации на закрепление субъектами Российской Федерации названных нормативных критериев как обязательного условия введения единственного варианта избрания главы и его места в структуре органов местного самоуправления конкретных муниципальных образований сыграет, как видится, положительную роль, поскольку нацелена на предотвращение произвольного и тотального насаждения сверху в муниципальных районах, городских округах и городских поселениях единственного и альтернативного варианта структуры органов местного самоуправления. Вместе с тем данный подход не безупречен.

Во-первых, введение субъектами Российской Федерации указанных нормативных критериев будет носить исключительно

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

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

Не случайно в ряде субъектов Российской Федерации даже имела место попытка заменить в районах, городах субъектного значения местное самоуправление местным государственным управлением, т. е. перейти к исключительно поселенческой организации местного самоуправления. Очевидно, что обрисованный подход заметно приближал государство в лице субъектов Российской Федерации к населению. Он в принципе не исключен и сегодня при соответствующих законодательных подвижках, поскольку, с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, при выполнении ряда условий соответствует Конституции Российской Федерации (Постановление от 24 января 1997 года № 1-П). Одно из таких условий – это условие о том, что местное государственное управление, заменяющее местное самоуправление, должно строиться на началах децентрализации, а не деконцентрации: те же главы местных государственных администраций должны избираться местным населением, а не назначаться главами субъектов Российской Федерации.

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

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

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

В-третьих, с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, субъекты Российской Федерации вообще не обязаны закреплять какие-либо нормативные критерии как условие введения единственного и безальтернативного варианта избрания

главы и его места в структуре органов местного самоуправления в городских округах – своих административных центрах (столицах) и тех муниципальных образованиях, которым федеральным законом придан особый статус, предполагающий особенности осуществления местного самоуправления.

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

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

Представляется, что законодательное закрепление единственного и безальтернативного варианта структуры органов местного

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

4. Представляется, что оценка конституционности оспоренного регулирования предполагала его рассмотрение в широком социально-историческом контексте с точки зрения влияния названного регулирования на фундаментальную модель публичной власти в стране, включающую в себя в территориальном срезе наряду с Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации также и муниципальные образования.

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

Оспоренное заявителями регулирование, наделив субъекты Российской Федерации правом определять законом способ избрания глав муниципальных образований и место последних

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

Указанное изменение заключается в постепенном «заведении муниципальных образований под регионы», в сворачивании упомянутого «равнобедренного треугольника» в привычную для страны вертикаль власти. Показательно в этом отношении то, что Конституционный Суд Российской Федерации признал конституционным оспоренное регулирование применительно к городским округам и муниципальным районам. Дело в том, что именно эти образования обеспечивают реальный силовой потенциал местного самоуправления как конституционного института власти.

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

Все так. Но мы должны смотреть вперед и иметь в виду при принятии законодательных решений самые разные варианты возможного развития событий в стране. Так, в Союзе ССР на протяжении всей его истории никого особо не беспокоило право союзных республик на односторонний выход из состава страны.

А чего беспокоиться, если страна едина и в этом единстве зацементирована? А когда пришли трудные для Союза ССР времена и декоративное право союзных республик на сессию заработало, спохватились... но было уже поздно. Конечно, само по себе право на сессию не стало основной причиной распада, но сыграло в нем свою роль.

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

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

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

Так если местное самоуправление является естественным союзником государственного центра, то зачем отдавать его

«в полон» регионам? Сказанное не означает, что для современной России муниципальные образования важнее субъектов Российской Федерации, а местное самоуправление важнее федерализма. Для страны важен и подлинный федерализм, и подлинное местное самоуправление, уравновешивающие друг друга в конституционной конструкции власти.

Социально-политический и исторический контекст анализа оспоренного регулирования также помогает понять, что вряд ли усиление присутствия властей субъектов Российской Федерации в муниципальных образованиях в тех формах, которые заданы оспоренным регулированием, кардинально улучшит там ситуацию с управляемостью, социально-экономическими показателями, снизит уровень коррупции и воровства. При этом муниципалы просто перестанут брать ответственность на себя, а региональные чиновники по определению не смогут решать муниципальные вопросы лучше муниципалов. Дальше будет людям на ум приходиться известное выражение из басни И. Крылова про друзей и порядок их размещения в оркестре.

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

Ведь если сегодня основной конфликт регионов и муниципальных образований их административных центров связан с тем, что главный донор региональных бюджетов – это административные центры (столицы), которые не хотят просто так «делиться» с остальными территориями региона, то после «захвата» регионов в свои административные центры на муниципальном

уровне они сами будут вынуждены «потакать» своим центрам, обделяя остальные территории. Успех тут может оказаться пирровым. И опять же такая линия приведет к «сбросу» муниципалами с себя базовой ответственности. А как без этого обустроить страну?

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

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

Конституционному Суду Российской Федерации также следовало в мотивировочной части постановления обратить внимание на то, что указанное положение, взятое в системе действующего правового регулирования, перераспределяя полномочия между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, способно при определенном развитии конституционного

процесса создавать неосновательные конституционные риски для единства и целостности Российской Федерации (статьи 1, 3–5 и 15 Конституции Российской Федерации).

Ссылки на данное Особое мнение:

Актуальные проблемы муниципального права: учебник / под науч. ред. Б. С. Эбзеева, Л. Т. Чихладзе, Н. М. Чепурновой; под общ. ред. Е. Н. Хазова, В. В. Комаровой. 2-е изд., перераб. и доп. М., ЮНИТИ-ДАНА, 2023. Гл. 1. § 1.3. С. 90 (авторы параграфа – Л. Т. Чихладзе, Н. Д. Эриашвили).

Арапов К. А. Особенности формирования конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность мэра г. Благовещенска // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 3. С. 7–10.

Бабичев И. В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 46–54.

Бабичев И. В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл // Местное право. 2020. № 6. С. 3–12.

Бабичев И. В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 51–57.

Баженова О. И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 30–40.

Баженова О. И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 58–66.

Благов Ю. В. Эволюция муниципального права в 2014–2016 гг. // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 2. С. 141–154.

Болдырев О. Ю. Проект нового Закона о местном самоуправлении без самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 65–70.

Болдырев О. Ю. О некоторых тенденциях реформирования местного самоуправления // Самоуправление. Академический

взгляд. Сетевое научное издание. 2022. № 3. <https://samupr.mosveo.ru/news/vypusk-№-3-8-oktyabr-2022>.

Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62–74.

Васильев В. И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110–118.

Васильев В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 80–91.

Гриценко Е. В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 43–71.

Данько А. А. Территориальное устройство города федерального значения Москвы: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 59–63.

Данько А. А. Проблемы становления местного самоуправления в городе федерального значения Москве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 45–48.

Джимбиев А. В. Влияние органов государственной власти субъектов Российской Федерации на формирование органов местного самоуправления с точки зрения концепции единой публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 46–51.

Зикеев В. А. Связанные одной целью (о единой системе публичной власти). 13.10.2020. <https://zakon.ru/blog/2020/10/13/>.

Карташов А. С. Право на город как конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 4. С. 73–80.

Кожевников О. А. Формы непосредственного участия населения в МСУ: нормативные основы и порядок реализации // http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/4._KOZhEVNIKOV_OA.pdf.

Кожевников О. А., Костюков А. Н., Ларичев А. А. Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации // Правоприменение 2022. Т. 6. № 3. С. 49–62.

Комлев Е. Ю. Правовое регулирование местного самоуправления в России и Аргентине // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2024. № 1. С. 27–30.

Конституционный суд и призрак вольнодумства // FOG NEWS. 2015. 18 декабря.

Корабельникова Ю. Л. К вопросу о реализации права населения на определение структуры органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 7. С. 36–39.

Костюков А. Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4. С. 30–37.

Костюков А. Н., Благов Ю. В. Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 62–65.

Малый А. Ф., Никитенко И. Г. Система местного самоуправления: поиск оптимальной модели // Ученые записки Казанского университета. Серия: гуманитарные науки. 2016, Т. 158. Кн. 2. С. 617–624.

Михайлова М. В., Пибаетов И. А. Размышления по итогам применения «конкурсного» порядка избрания глав муниципальных образований в Кировской области // Административное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 33–44.

Нарутто С. В. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в определении парадигмы современного правопонимания // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 64–70.

Николаева Полина. Особое мнение судьи КС: отмена выборов мэров не соответствует Конституции // Новый день. 2015. 11 декабря.

Новопавловская Е. Е., Переверзев Е. А. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации: проблемы правовой регламентации и практика применения // Вестник экономики, права и социологии, 2017. № 1. С. 104–108.

Нудненко Л. А. Некоторые проблемы совершенствования правового регулирования территориальной основы местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление 2021. № 3. С. 19–24.

Пушкарская Анна. Отменой выборов мэров воспользуются внешние манипуляторы // *Коммерсантъ.* 2015. 14 декабря.

Сикорский Рудольф. Ударили вертикалью по муниципальным сусалам // *Коммерческие вести.* 2016. 13 января.

Тарабан Н. А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2018. № 3. С. 44–49.

Тимофеев Н. С. Муниципальная статистика как локомотив развития // *Конституционное и муниципальное право.* 2023. № 9. С. 58–66.

Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе единой публичной власти // *Вестник Московского университета.* Серия 11. Право. 2023. № 2. С. 24–49.

Тимофеев Н. С. К поиску ориентиров и критериев эффективности публичных властей // *Конституционное и муниципальное право.* 2022. № 5. С. 43–49.

Трубилов Г. В. Местное самоуправление в городах федерального значения: исключение, становящееся правилом // *Конституционное и муниципальное право.* 2016. № 10. С. 69–74.

Чирнинов А. М. Нельзя объять необъятное: предмет доказывания в конституционном судебном процессе (на примере России и США) // *Сравнительное конституционное обозрение.* 2017. № 3. С. 91–112.

Чихладзе Л. Т., Болдырев О. Ю. Местное самоуправление в правовых позициях Конституционного Суда РФ и его судей в контексте конституционной реформы – 2020. // *Антиномии.* 2020. Т. 20. Вып. 3. С. 71–87.

Шайхутдинова Р. Р. Публичная власть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* 2022. № 7. С. 65–68.

Шугрина Е. С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // *Юридический мир.* 2016. № 2. С. 16–20.

Люди, не сорите, и не придется убирать!

Постановление от 26 апреля 2016 года № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»

Оспоренные нормы были проверены Конституционным Судом в той мере, в какой на их основании в правоприменительной практике допускалось возложение на муниципальные районы обязанности по ликвидации несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов.

Конституционный Суд признал оспоренные положения не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они не предполагали и не предполагают возложения на органы местного самоуправления муниципальных районов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированных свалок на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов, если органы местного самоуправления таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

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

Проголосовав против принятия Конституционным Судом Российской Федерации Постановления от 26 апреля 2016 года № 13-П, излагаю особое мнение в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1. Оспоренные заявителем положения пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции, действующей с 1 января 2016 года, закрепляют полномочия соответственно поселений и муниципальных районов в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Так, к вопросам местного значения муниципальных районов отнесено участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению названных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов. Организация данной деятельности в целом является полномочием органов государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункты 7–7.2 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статья 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Закрепление за муниципальными образованиями в качестве вопроса местного значения участия в организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами, в целом отнесенной к ведению государственных органов, не может толковаться как законодательное включение в их собственную компетенцию государственных полномочий.

Такое закрепление не может толковаться и как наделение муниципальных образований правом (обязанностью) с согласия государственных органов (по их требованию) осуществлять те или иные действия в данной области.

Дело в том, что конструкция «участие в организации деятельности» использована законодателем для обозначения отдельного вопроса местного значения. Вопросы же местного значения, согласно статье 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и названным Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Таким образом, упомянутая конструкция в системе действующего правового

регулирования представляет собой законодательную рамку, выделяющую в сфере государственной ответственности сектор собственной (неделегированной) компетенции муниципальных образований.

Конечно, использование для обозначения собственных полномочий муниципальных образований, имеющих негосударственную природу, конструкции, вводящей муниципальные образования в деятельность государственных органов, не вполне удобно. Она более уместна как средство закрепления за муниципальными образованиями прав по осуществлению действий, выходящих за пределы их собственной компетенции, или как средство обозначения государственных дел, которые могут передаваться органам местного самоуправления в порядке наделения. Это «неудобство» не делает, однако, анализируемую конструкцию саму по себе неконституционной. Законодатель вправе использовать ее там, где полномочия государственных и муниципальных органов тесно переплетены, образуя то, что можно определить как общие дела государства и местного самоуправления, как сферу их совместного ведения.

Вместе с тем, конструкция «участие в организации деятельности», будучи общей законодательной рамкой, требует своего содержательного наполнения, прежде всего посредством закрепления соответствующих полномочий за органами местного самоуправления, в нашем случае – в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Без такого наполнения она не отвечает конституционному критерию определенности, создавая питательную почву для противоречивого, произвольного правоприменения. Причем, еще раз подчеркну, речь идет о необходимости наполнения нашей конструкции собственными муниципальными полномочиями, а не делегированными им государственными полномочиями, хотя предоставление последних также не исключено.

Первичное содержательное наполнение обсуждаемой конструкции конкретными полномочиями органов местного самоуправления должно производиться федеральными законами и уставами соответствующих муниципальных образований (часть 1.1 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Между

тем в базовом Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» закреплены те же формулы об «участии в организации деятельности», что и в оспариваемых заявителем законоположениях, без какой-либо их существенной конкретизации. Не закрепляют развернутую систему полномочий органов местного самоуправления, позволяющую им эффективно участвовать в интересах жителей в организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами, в том числе в части ликвидации несанкционированного складирования отходов, и иные федеральные законы. Это притом, что согласно Европейской хартии местного самоуправления предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными (пункт 4 статьи 4).

Как следствие, после вступления в силу оспоренного регулирования имеют место как случаи отсечения муниципальных органов от полномочий, традиционно ими осуществлявшихся в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ранее – бытовыми отходами), так и попытки заставить их делать то, что прямо к их компетенции законодателем не отнесено. С учетом этого Конституционному Суду Российской Федерации следовало бы признать оспоренные заявителем законоположения не соответствующими Конституции Российской Федерации в силу их неопределенности.

2. Конституционному Суду Российской Федерации также следовало бы высказаться о самой модели законодательного разграничения полномочий в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в которой муниципальным образованиям отведена исключительно роль второго плана. Не имея оснований для оценки такого распределения полномочий как неконституционного, Конституционный Суд Российской Федерации мог бы обратить внимание федерального законодателя на то, что изъятие основных полномочий в области обращения с твердыми коммунальными отходами у муниципальных (читай – коммунальных) органов означает введение в данной области, по сути, чрезвычайной схемы управления. А это чревато риском нарушения самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения (статья 130, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Вряд ли с регионального уровня лучше, чем с муниципального уровня, видно, как организовывать работу в данной сфере, например, как оперативно выявлять и устранять те же несанкционированные свалки. Да и экономический эффект концентрации полномочий в указанной сфере на уровне субъектов Российской Федерации, продиктованной необходимостью оптимизации затрат, сомнителен. Кстати, согласно Европейской хартии местного самоуправления осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии (пункт 3 статьи 4).

Представляется, что полномочие по организации деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами должно, по общему правилу, закрепляться за муниципальными образованиями, по крайней мере за муниципальными районами и городскими округами. А задача органов государственной власти, помимо нормативного, технического регулирования, методического обеспечения, реализации необходимых разрешительных, контрольных действий, должна сводиться в основном к помощи муниципальным образованиям, в том числе в вопросе совершенствования системы работы с твердыми коммунальными отходами.

Соответственно должны распределяться и материально-финансовые ресурсы в рамках бюджетно-налогового регулирования, причем не только и не столько через механизмы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, сколько посредством прямого материально-финансового обеспечения осуществления муниципальными образованиями, их органами собственных полномочий, детально в законодательстве закрепленных.

3. Конституционный Суд Российской Федерации, проверив оспоренные законоположения, признал их не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они – по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования – не предполагали и не предполагают возложения

на органы местного самоуправления муниципальных районов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов, если органы местного самоуправления таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

Данная позиция не лишена оснований. Но она, как представляется, не учитывает ряд значимых обстоятельств.

Во-первых, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 26 апреля 2016 года № 13-П правильно обращает внимание на то, что проверяемое регулирование не может автоматически трактоваться как предопределяющее всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере. Обязанность по очистке лесных участков от несанкционированных свалок лежит, в частности, и на их собственниках (в рассматриваемом случае – на Российской Федерации).

Однако избранный им вариант истолкования оспоренных законоположений ведет не к справедливому перераспределению ответственности между государственными, муниципальными органами, собственниками в области ликвидации несанкционированных свалок, а, по сути, вообще к снятию с муниципальных органов ответственности в данной области. Дело в том, что если органы местного самоуправления не наделены соответствующим государственным полномочием с передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов, то их возможная инициативная попытка включиться в его осуществление может обернуться для них ответственностью за нецелевое использование бюджетных средств.

Во-вторых, конечно, задача оперативной санитарной очистки лесных участков лежит прежде всего на их собственниках. Но очевидно, что публичные собственники не вправе полностью закрыть доступ в леса гражданам, огородить их непролазным забором. Небезосновательно и то предположение, что несанкционированные свалки в лесах на территории муниципальных образований зачастую дело рук жителей этих муниципальных

образований. Так кто должен в первую очередь общаться с жителями, проводить с ними воспитательную работу, осуществлять контрольные проверки в лесах, выявлять несанкционированные свалки и принимать меры к их оперативной ликвидации? Конечно, это органы местного самоуправления. Но вариант толкования, избранный Конституционным Судом Российской Федерации, лишает органы местного самоуправления необходимого стимула такой работой заниматься.

В-третьих, ликвидация несанкционированных свалок не может сводиться только к очистке лесных участков от мусора. Она предполагает, помимо очистки, транспортировку коммунальных отходов, их обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение. А это та сфера, которая законодательно, пусть и рамочным образом, закреплена и за муниципальными образованиями.

Итак, проблема не в том, что органы местного самоуправления заставляют заниматься государственным делом без наделения их государственными полномочиями, а в том, что естественная сфера ответственности именно муниципальных образований четко за ними не закреплена нормативно и не подкреплена необходимыми источниками финансирования.

Кстати, Конституционному Суду Российской Федерации следовало бы, решая вопрос о месте органов местного самоуправления в деле ликвидации несанкционированных свалок, принять во внимание и масштаб проблемы: страна, в том числе ее леса, от Калининграда до Владивостока основательно замусорена своими же гражданами. Давайте сравним по этому показателю наши леса и леса той же Финляндии. Сравнение явно не в нашу пользу. Отсюда очевидно, что данной проблемой должны заниматься сообща все уровни власти. И муниципальные образования также обязаны этой проблемой заниматься, в том числе и за счет собственных средств.

Перечисленные обстоятельства заставляют оценить позицию Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления обязаны включаться в ликвидацию несанкционированных свалок только после наделения их соответствующим государственным полномочием с передачей необходимых для его осуществления материальных

и финансовых средств, как имеющую основание в конституционном тексте, но лишь в качестве паллиатива. Данная позиция способствует защите законных интересов муниципальных образований, но, к сожалению, явно не способствует решению общенациональной проблемы захламления страны ее же гражданами.

4. С учетом вышеизложенного, Конституционному Суду Российской Федерации следовало бы признать оспоренные заявителем законоположения не соответствующими Конституции Российской Федерации в силу их неопределенности. Конституционный Суд Российской Федерации мог бы также обратить внимание федерального законодателя на то, что изъятие основных полномочий в области обращения с твердыми коммунальными отходами у муниципальных органов означает введение в данной области, по сути, чрезвычайной схемы управления, чреватой риском нарушения самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения (статья 130, часть 1, Конституции Российской Федерации). Следствием таких выводов должно было стать поручение федеральному законодателю незамедлительно внести необходимые изменения в действующее законодательство.

Ссылки на данное Особое мнение:

Кабанова И. Е. К вопросу об имущественной ответственности Российской Федерации за предоставление мер социальной поддержки (льгот) за счет средств муниципальных бюджетов // Юрист. 2017. № 11. С. 36–42.

Кабанова И. Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: вопросы теории и практики: монография / отв. ред. М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2018. 398 с.

Осинцев Д. В., Соболев О. В. Полномочия органов местного самоуправления в свете реформы обращения с твердыми коммунальными отходами // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 4. С. 10–13.

Бесплатная перевозка школьников. Кто за нее платит?

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2017 года № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан»

Часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» являлась предметом рассмотрения Конституционного Суда постольку, поскольку на ее основании решался вопрос о принадлежности конкретному муниципальному образованию обязанности по организации бесплатной перевозки обучающихся до образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы, и обратно, включая финансовое обеспечение расходов на осуществление данной обязанности.

Конституционный Суд признал оспоренную норму не соответствующей Конституции в той мере, в какой она возлагает на муниципальный район или городской округ – учредителя образовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, организацию их бесплатной перевозки до образовательной организации и обратно за счет средств своего бюджета – без предоставления ему средств из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы или без компенсации соответствующих расходов из бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся, – если необходимость их зачисления в данную образовательную организацию обусловлена тем, что на территории муниципального района или городского округа, где проживают эти лица, возможность осуществления ими конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования с точки зрения обеспечения

территориальной доступности образовательных организаций существенно затруднена или не может быть обеспечена.

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

Не разделяя ряд содержащихся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 2017 года № 18-П суждений и выводов, излагаю свое особое мнение в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1. Конституционный Суд Российской Федерации признал часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она возлагает на муниципальный район или городской округ – учредителя образовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, организацию их бесплатной перевозки до образовательной организации и обратно за счет средств своего бюджета – без предоставления ему средств из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы или без компенсации соответствующих расходов из бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся, – если необходимость их зачисления в данную образовательную организацию обусловлена тем, что на территории муниципального района или городского округа, где проживают эти лица, возможность осуществления ими конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования с точки зрения обеспечения территориальной доступности образовательных организаций существенно затруднена или не может быть обеспечена.

Данный вывод сам по себе приемлем. Вместе с тем установление его действительного смысла в части определения в соответствии с ним источника финансирования бесплатной перевозки детей требует раскрытия того, что есть существенные

затруднения возможности (или невозможность) осуществления детьми конституционного права на образование с точки зрения обеспечения его территориальной доступности в муниципальном образовании, где они проживают. Какая территориальная доступность тут имеется в виду: пешеходная или транспортная? И что есть необходимость зачисления детей в образовательную организацию иного муниципального образования в связи с указанными существенными затруднениями? Кроме того, важен учет причин нарушения нормальной территориальной доступности образовательных организаций для детей. Решение указанных задач Конституционный Суд Российской Федерации возложил на Федеральное Собрание Российской Федерации и Правительство Российской Федерации (пункт 4 резолютивной части Постановления), поскольку это относится к их полномочиям. Однако в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 2017 года № 18-П содержатся положения, которые «подсказывают» названным органам, как им следует названные задачи решать.

Суть подсказки проста: если на территории муниципального образования, в котором проживают дети, обучающиеся в образовательной организации другого муниципального образования, возможность получения ими образования существенно затруднена или не может быть обеспечена в части территориальной доступности образовательных организаций, то финансирование их бесплатной перевозки до образовательной организации, в которой они учатся, и обратно должно быть возложено на муниципальное образование, в котором дети проживают. Иные варианты финансирования бесплатной перевозки детей, например, ее финансирование городским округом (муниципальным районом), в образовательной организации которого обучаются дети, проживающие в ином муниципальном образовании, или государством, или как-то еще, – могут иметь место, но не составляют обязанности названных публичных субъектов.

Изложенный подход Конституционного Суда Российской Федерации, как видится, не учитывает всех значимых для надлежащего разрешения данного конституционно-судебного затруднения обстоятельств и несет в себе известный заряд неопределенности.

2. Свой подход Конституционный Суд обосновывает ссылкой на конституционные критерии справедливости и соразмерности, приложение которых к оспоренному регулированию с учетом практики его применения позволяет возлагать ответственность за финансирование бесплатной перевозки детей на муниципальные образования, в которых дети проживают, поскольку их органы местного самоуправления своими действиями (бездействием) создали или не предотвратили существенные затруднения в доступности образования для детей. В качестве такого затруднения Конституционный Суд рассматривает упразднение в населенных пунктах муниципального района образовательных организаций, вынуждающее детей учиться в образовательных организациях иных муниципальных образований. При этом из текста разбираемого Постановления не ясно, снимает ли существенность упомянутого выше затруднения и вынужденность выбора детьми образовательной организации «на стороне» создание муниципальным районом условий для обучения детей в образовательной организации иного поселения своего муниципального района в соответствии с установленными нормативами транспортной доступности последних.

Распространение Конституционным Судом подобных доводов на муниципальные районы (читай – на сельскую местность) видится неубедительным прежде всего потому, что Конституционный Суд, возлагая ответственность на органы местного самоуправления муниципальных районов за упразднение на их территории образовательных организаций, не затруднился анализом действительных причин подобной практики. Главной же причиной сокращения, причем по всей стране, числа образовательных организаций – прежде всего малокомплектных – является отнюдь не своеволие местных властей, а проводимая в течение ряда лет финансовая политика государства, предусматривающая оптимизацию расходов на образование, в том числе за счет упразднения образовательных организаций.

Так, по данным Счетной палаты Российской Федерации, в результате проведенных в 2014 году оптимизационных мероприятий в стране реорганизованы 2030 образовательных организаций, ликвидированы 592 образовательные организации. В числе

ликвидированных 395 общеобразовательных организаций. В период с 2015 по 2018 годы запланированы к реорганизации (ликвидации) 1320 государственных (муниципальных) организаций дошкольного образования, 1608 общеобразовательных организаций и 216 организаций дополнительного образования детей от общего количества организаций соответствующего уровня образования, действовавших в 2013 году. По данным Минобрнауки России, за период 2007–2011 гг. сеть организаций общего образования была сокращена на 25 % пропорционально сокращению численности обучающихся¹. Это притом, что на основании демографического прогноза Росстата к 2020/21 учебному году в сфере образования потребуется на 2,5 миллиона мест больше, чем в 2012/13 учебном году.

Планирование деятельности по оптимизации сети образовательных организаций в столь значительных масштабах подсказывает, что принятие решений о реорганизации (ликвидации) отдельных из них только в случае выявления их несоответствия нормативным критериям эффективности призвано легитимировать заранее намеченное массовое сокращение числа образовательных организаций. Понятно же, что с неэффективностью в сфере образования, если она выявлена, лучше бороться, по крайней мере вначале, менее радикальными, чем упразднение учебных заведений, способами.

Политика оптимизации сети образовательных организаций в стране затрагивает не только сельскую местность, но большее всего ощущается именно на ней. Так, согласно сведениям Счетной палаты Российской Федерации, из 19,3 тысяч населенных пунктов с численностью населения от 301 человека до 1,5 тысяч

¹ Смотри: Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 марта 2015 года № 12К (1023) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения соглашений между Министерством образования и науки Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению целевых показателей (нормативов) оптимизации сети государственных (муниципальных) образовательных организаций». Об этом также смотри: Башкатова А. От оптимизации пострадали образование и культура // Независимая газета (15 апреля 2015 года); Ахметов Э. Оптимизация образования в Башкирии: получилось как всегда (23 февраля 2014 года) // [http: www. mk.ru/print/article/989067/](http://www.mk.ru/print/article/989067/).

жителей 9,5 тысяч населенных пунктов не имеют дошкольных образовательных организаций, а 6 тысяч населенных пунктов – организаций общего образования. При этом 691 населенный пункт находится на расстоянии от 25 до 50 км от ближайшей дошкольной образовательной организации, 591 населенный пункт – до ближайшей организации общего образования, 186 населенных пунктов – на расстоянии свыше 50 км от ближайшей дошкольной образовательной организации, 349 населенных пунктов – до ближайшей организации общего образования. Вследствие таких расстояний время, проведенное школьниками в пути до образовательной организации и обратно, превышает 30 минут, что нарушает нормы Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.2.2821-10, утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 2010 года № 189.

Могут ли органы местного самоуправления воспротивиться общей линии на реорганизацию (ликвидацию) тех же малокомплектных школ на своей территории? Ответ на этот вопрос, с учетом того, что основное финансирование образовательных организаций осуществляет государство, очевиден – нет, не могут. Имеют ли они достаточные ресурсы для того, чтобы сохранить на своей территории образовательные организации, подпадающие под критерии упразднения, за счет замещения государственного финансирования последних муниципальным финансированием? Нет, не имеют, поскольку значительное число муниципальных районов, составляющих их поселений находится в глубокой финансовой зависимости от государства. Такую зависимость от поступлений из бюджетов вышестоящих уровней не может перекрыть и случающаяся иногда профицитность местных бюджетов.

Кстати, во многих сельских населенных пунктах, расположенных в поселениях муниципальных районов, не надо упразднять образовательные организации – их там никогда и не было. Ответственность за их отсутствие как способ определения тех, кто должен финансировать бесплатную перевозку детей, проживающих в данных населенных пунктах и обучающихся не в ближайшем поселении соответствующего муниципального района, а в соседнем городском округе, тоже надо во всех случаях возлагать на

органы местного самоуправления этого муниципального района? А разве не государство ответственно за то, что в России село значительно отстает от города по уровню развития, по насыщенности и качеству социальной инфраструктуры, в том числе в области образования?

В соревновании цивилизаций, важным плацдармом которого выступает обустройство среды обитания человека, качество жизни людей, мы не смотримся катастрофически отставшими от конкурентов в разрезе городов, прежде всего крупных и крупнейших – тут нам есть и что показать в качестве наших достижений. Однако мы серьезно проигрываем тому же Западу на уровне сельских населенных пунктов, малых городов (конечно, и тут есть приятные исключения). Сделав в советское время ставку на города как место обитания рабочего класса, объявленного главной силой развития общества, мы остановили естественное развитие села, превратили его во второсортный придаток города. И эта тенденция не преодолена. Ее следствием является сохранение в массовом сознании стереотипов высокомерного отношения города к селу, его жителям, что отражает устойчивый негативный эмоциональный заряд таких, к примеру, слов, как «колхозники», «деревня».

С учетом отмеченного, Постановление Конституционного Суда от 6 июля 2017 года № 18-П можно прочесть применительно к обсуждаемому вопросу и как отчасти воспроизводящее недопонимание городом деревни, нежелание принимать в расчет глубинные проблемы сельской местности. Да, вроде бы данное Постановление принято в пользу тех сельских жителей, чьи дети обучаются в городе. Но поскольку финансировать бесплатную перевозку этих детей, с точки зрения Конституционного Суда, должен муниципальный район, в котором дети проживают, то это означает, что бесплатная перевозка детей будет финансироваться за счет других жителей этого района, что ведет к сокращению финансирования объектов его и так скудной инфраструктуры. Речь тут идет, конечно, о среднестатистическом муниципальном районе.

Таким образом, Конституционный Суд, определив в данном деле на основе конституционных критериев справедливости

и соразмерности в качестве субъектов, ответственных за финансирование бесплатной перевозки детей до образовательных организаций и обратно, те муниципальные образования, в которых дети проживают, не учел того, что существенные затруднения с территориальной доступностью образования в них не обязательно заданы действиями (бездействием) их органов местного самоуправления. В тех же сельских муниципальных образованиях названные затруднения, даже если внешне они связаны с упразднением муниципальных образовательных организаций органами местного самоуправления, решающим образом вызваны современной политикой государства, наследием государственной политики прежних времен.

В большинстве случаев отсутствие образовательных организаций на селе, в том числе по причине их упразднения, это не вина, а беда сельских муниципальных образований. И это обстоятельство должно было быть принято Конституционным Судом во внимание при оперировании им такими фундаментальными конституционными категориями, как справедливость и соразмерность.

3. Финансирование деятельности муниципальных образовательных организаций в значительной мере осуществляется за счет трансфертов из региональных бюджетов. Субъекты РФ финансируют те же расходы на оплату труда педагогических и иных работников образовательных организаций, на приобретение учебников и учебных пособий. При этом нормативы такого финансирования определяются в расчете на одного обучающегося в год (подушевой принцип). Так, в Республике Башкортостан этот подход установлен постановлением Правительства РБ от 5 мая 2015 года № 148 «О нормативах финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования и дополнительного образования в муниципальных образовательных организациях Республики Башкортостан».

Использование подушевого принципа означает, что, к примеру, зачисление в образовательную организацию городского округа на свободные места детей, проживающих на территории поселения, входящего в состав муниципального района и граничащего

с названным городским округом, влечет (должно влечь) перераспределение в пользу городского округа указанного бюджетного финансирования. В таком случае дети, проживающие в муниципальном районе, оказываются в рамках образовательных отношений функционально прикрепленными к городскому округу. Следовательно, организация их обучения, включая вопросы их перевозки до образовательной организации и обратно, попадает в сферу ответственности органов местного самоуправления городского округа.

С учетом отмеченного, невозможно согласиться с выводом Конституционного Суда о том, что возложение обязанности по организации бесплатной перевозки детей, проживающих в муниципальном образовании, в котором имеются существенные затруднения с территориальной доступностью образования, на другое муниципальное образование – учредителя образовательной организации, где дети учатся, нарушает запрет возложения на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением другими муниципальными образованиями своих полномочий. Этот вывод не соответствует не только действующему в данной области законодательству, но и никоим образом не вытекает из его конституционных основ.

Кстати, при руководстве приведенным выводом равно справедливо и обратное утверждение о нарушении названного запрета тогда, когда организацию бесплатной перевозки детей, включая ее финансирование, осуществляет муниципальное образование, в котором дети проживают, а не муниципальное образование, в образовательной организации которого эти дети учатся, если государственное финансирование их обучения идет последнему.

Надо еще понимать, что ограничение сферы осуществления органами местного самоуправления их полномочий границами соответствующего муниципального образования вовсе не означает, что такие полномочия (равно как и муниципальные услуги) не могут касаться лиц, проживающих на территории других муниципальных образований. Распространение полномочий органов местного самоуправления одного муниципального образования на граждан, проживающих в других муниципальных

образованиях, вполне естественно, когда такие граждане, например, обучаются, работают, просто находятся на территории первого муниципального образования. Или когда они, находясь на территории своего муниципального образования, становятся получателями благ, исходящих от органов местного самоуправления иных муниципальных образований. При этом перевозка детей муниципальным образованием – учредителем образовательной организации, в которой учатся дети, проживающие в другом муниципальном образовании, с территории последнего до образовательной организации и обратно вовсе не означает, что одно муниципальное образование осуществляет полномочия другого муниципального образования, да еще и на его территории, хотя бы потому, что такая деятельность вовсе не предполагает наличия в сфере своего властного воздействия «чужих» объектов управления на территории «чужого» муниципального образования. Да и как можно говорить о «перехвате» одним муниципальным образованием (где дети учатся) полномочий по финансированию обучения у другого муниципального образования (где они живут), если законодательство предусматривает запись детей на свободные места в образовательной организации другого муниципального образования по желанию детей и их родителей.

Другое дело, что на сегодня в стране отсутствует ясный механизм оперативного перераспределения средств государственного финансирования между муниципальными образованиями, в которых дети проживают и в которых они обучаются. Определение точного количества обучающихся на текущий учебный год и принятие очередного местного бюджета происходит в разные временные отрезки – зачисление обучающихся производится перед началом нового учебного года, когда местный бюджет на текущий финансовый год уже давно принят.

Как отмечает в своем отзыве доктор юридических наук, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС Е. С. Шугрина (г. Москва), механизмы оперативного перераспределения средств между бюджетами разных муниципальных образований в связи с переходом незначительного количества обучающихся из школы, находящейся в юрисдикции одного муниципального образования

(например, муниципального района), в школу, находящуюся в юрисдикции другого муниципального образования (например, городского округа), только формируются. Для проведения названного перераспределения требуется внесение изменений не только в бюджеты муниципальных образований, но и в бюджет соответствующего субъекта федерации. Кроме того, предусмотрены разные нормативы для городских и сельских, особенно малокомплектных, школ.

В настоящее время в действующем законодательстве отсутствует четкое установление того, каким образом городская школа будет получать финансирование за обучающегося, перешедшего из сельской малокомплектной школы, например, для завершения обучения в старших классах¹. Все это искажает соответствующее Конституции понимание и применение оспоренного законоположения, порождая неопределенность в вопросе о том, на ком должна лежать ответственность за бесплатную перевозку детей до образовательных организаций и обратно. Конституционному Суду следовало признать данный аспект проверяемого регулирования не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Если с учетом сказанного вернуться к отношениям муниципального района и городского округа, то в ситуации, когда дети, проживающие в муниципальном районе, обучаются в городском округе, а государственное финансирование на их обучение продолжает получать муниципальный район, очевидна необходимость перераспределения между ними финансовых ресурсов тем или иным образом. Соответственно, требуется нормативная основа указанного перераспределения. Кроме того, при таких обстоятельствах финансирование упомянутой бесплатной перевозки обучающихся, если его не осуществляет государство, справедливо возложить на муниципальный район, как минимум, на период перераспределения соответствующих финансовых потоков.

4. Оспоренное законоположение, взятое в системе действующего регулирования, отличается неопределенностью и в иных

¹ Об этом также смотри: Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации: современная аналитика образования / И. В. Абанкина, М. Ю. Алашкевич, В. А. Винарик, П. В. Деркачев, С. С. Славин, Л. М. Филатова. М., НИУ ВШЭ. 2016. № 6.

аспектах. Так, оно предусматривает необходимость обеспечения бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях между поселениями.

Однако поселения (городские и сельские) являются отдельными видами муниципальных образований. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (абзацы второй и третьей статьи 2).

Городские и сельские поселения входят в состав муниципальных районов, объединяющих несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных 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 Российской Федерации (абзац пятый статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В результате не ясно, вытекает ли из оспоренного законоположения обязанность уполномоченных лиц по организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях при нахождении их места жительства вне пределов пешеходной доступности их образовательных организаций, если место жительства таких обучающихся находится в границах соответствующего муниципального образования (городского или сельского поселения, городского округа, муниципального

района – для межселенных территорий). Иными словами, могут ли под термином «поселения» в оспариваемом законоположении пониматься населенные пункты, входящие в состав территории поселений, городских округов? И могут ли к поселениям приравниваться межселенные территории муниципальных районов?

Допустимо то предположение, что законодатель сознательно ограничил необходимость бесплатной перевозки обучающихся перевозкой детей между поселениями. Так, внутри поселений, как и городских округов, имеется, как правило, необходимое регулярное транспортное сообщение, осуществляемое общественным транспортом за доступную плату. Поэтому даже если ребенок проживает в поселении вне пределов пешеходной доступности своей школы, он за счет родителей вполне может добраться до школы и обратно общественным транспортом, тем более, если родители сами выбрали отдаленную школу. Однако данный подход не учитывает реального положения вещей.

Так, те же сельские поселения включают в свой состав, как правило, ряд сельских населенных пунктов, отстоящих друг от друга порой на значительном расстоянии. Поэтому зачастую детям приходится добираться до своей школы (единственной в поселении) несколько километров лесом, по бездорожью из одного населенного пункта в другой. А зимой? Далее надо принять во внимание и то, что сегодня законодатель открыл «ящик Пандоры»: допустил облегченное преобразование муниципальных районов в городские округа (опыт Свердловской области запущен в масштабе всей страны). Но если де-юре придать статус городского округа огромным территориям с множеством населенных пунктов, разбросанных друг от друга на значительные расстояния, это не даст им автоматически мощную городскую инфраструктуру, включая транспортное сообщение и дороги. Это не «выдавит» из таких городских округов сельскую местность.

Так допустимо ли с точки зрения конституционного принципа равенства ограничение бесплатной перевозки обучающихся только такими перевозками между поселениями, что исключает их использование внутри городских, сельских поселений, городских округов, а также включение в их орбиту межселенных территорий?

Буквальное толкование оспариваемого законоположения, вводящего бесплатную перевозку обучающихся только между поселениями, строго говоря, ставит под вопрос допустимость такой перевозки между муниципальными районами и городскими округами (наш случай). Надо сказать, что в анализируемом Постановлении Конституционный Суд его снял, указав, что при введении названного регулирования городской округ характеризовался и как городское поселение. Следовательно, с точки зрения Конституционного Суда, законодатель изначально имел в виду необходимость организации бесплатной перевозки обучающихся и между городскими округами и муниципальными районами.

Далее не понятно, действует ли правило о бесплатной перевозке детей, если ребенок, обучающийся в образовательной организации муниципального образования одного субъекта РФ, проживает на территории другого субъекта РФ или когда ребенка обучают родители самостоятельно и в школу ему надо являться только для сдачи экзаменов? А действует ли названное правило применительно к таким формам обучения, как очно-заочная или заочная? Какие виды транспорта могут использоваться для бесплатной доставки, а какие нет – вертолет в ЯНАО как единственный вид транспорта для многих случаев тоже бесплатно или в тех условиях допустима только бесплатная доставка вертолетом детей для обучения в интернатах?

Имеется неопределенность и в вопросе участия государства в финансировании бесплатной перевозки обучающихся. В соответствии с пунктом 13 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и пунктом 3 части 1 статьи 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего,

среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ.

При этом если расходы на бесплатную перевозку обучающихся относятся к хозяйственным нуждам образовательных организаций, что вполне допустимо, поскольку выражает их существо, то они в соответствии с пунктом 13 части 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» должны финансироваться за счет средств бюджета субъекта РФ, поскольку к расходным обязательствам муниципальных образований, финансируемых из местных бюджетов, в этой части данной нормой отнесены лишь расходы на содержание зданий и коммунальные расходы. Хотя в законодательстве отсутствует и прямое отнесение расходов на бесплатную перевозку обучающихся к хозяйственным нуждам образовательных организаций, финансируемых за счет средств бюджета субъекта РФ.

В любом случае при определении объемов государственного финансирования муниципальных образовательных организаций на основе подушевого принципа субъекты РФ, как правило, не учитывают расходы на бесплатную перевозку обучающихся.

Все же некоторые субъекты РФ берут на себя финансирование названной деятельности. Так, Закон Калужской области «Об образовании в Калужской области» предусматривает, что обучающимся в государственных и муниципальных образовательных организациях предоставляется транспортное обеспечение в виде организации бесплатной перевозки обучающихся с целью организации образовательного процесса как дополнительная мера

социальной поддержки, реализуемая органом исполнительной власти Калужской области, осуществляющим государственное управление в сфере образования, за счет средств областного бюджета (статья 10)¹.

Не все перечисленные выше аспекты неопределенности оспоренного законоположения проявили себя в деле заявителя. Однако Конституционному Суду следовало бы, не разбирая все их подробно, дать им общую характеристику и оценить их общий негативный эффект. Как представляется, обрисованная неопределенность нарушает конституционные принципы правового государства, равенства и справедливости, ущемляя конституционное право каждого на образование, и противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 17–19 и 43.

5. С учетом вышеизложенного, Конституционному Суду, как представляется, следовало в оценке проверяемого регулирования основной акцент сделать на его неопределенности, уйдя от прямого указания на тех публичных субъектов, которые, с его точки зрения, должны финансировать бесплатную перевозку обучающихся, тем более должны это делать по основанию упречности своего поведения.

Дело в том, что вопрос о субъектах, ответственных за финансирование бесплатной перевозки обучающихся, требует учета множества разных обстоятельств, постоянно меняющихся, и в значительной мере относится к сфере целесообразного законодательного выбора. Законодатель здесь вправе избрать разные подходы. Так, финансирование бесплатной перевозки детей может быть отнесено им (если выделять основные схемы) к полномочиям органов местного самоуправления тех муниципальных образований, где дети проживают или где они учатся. Оно может

¹ В отзыве по настоящему делу доктора юридических наук, профессора кафедры конституционного права УрГЮА, заместителя начальника Правового департамента администрации г. Екатеринбурга О. А. Кожевникова представлена позиция, согласно которой финансирование транспортного обеспечения обучающихся в системе действующего регулирования является видом социальной поддержки, входящим в систему государственных гарантий права на образование. В силу этого оно не относится к вопросам местного значения и должно финансироваться государством.

быть отнесено к полномочиям государства. Если законодатель пойдет на закрепление обязанности финансирования в полном объеме бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях за муниципальными образованиями, в которых дети живут или учатся, то ему следует компенсировать данное решение соответствующим перераспределением финансовых ресурсов между государством и муниципальными образованиями. Перспективны схемы, предполагающие рассмотрение названного финансирования как общего дела органов всех уровней публичной власти при решающей роли органов государства. Не исключено использование в некоторых случаях в том или ином объеме иных источников финансирования (хозяйствующие субъекты и др.).

В любом случае законодатель, материализуя одну из возможных схем финансирования бесплатной перевозки обучающихся, обязан устранить ту неопределенность, которая присуща современному регулированию в данной области. А ее устранение предполагает конкретизацию вводного предписания части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в целом комплексе материальных и процессуальных норм, развернуто закрепляющих условия и порядок финансирования бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях для разных жизненных ситуаций.

И в завершение о временном регулировании. Представляется, что оно могло бы в тексте Постановления выглядеть так: «Впредь до внесения в действующее правовое регулирование необходимых изменений орган местного самоуправления муниципального образования, являющийся учредителем образовательной организации, организует бесплатную перевозку очно обучающихся в ней по основным общеобразовательным программам лиц, зарегистрированных по месту жительства и фактически проживающих на территории другого муниципального образования, до образовательной организации и обратно с обязательной компенсацией понесенных в связи с осуществлением этого полномочия расходов соответствующим субъектом Российской Федерации».

Ссылки на данное Особое мнение:

Афанасьев С., Урошлева А. Обзор постановлений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 139–153.

Голов А. И. Бесплатная перевозка обучающихся между поселениями. Проблемы и решения // Советник в сфере образования. 2018. № 4. С. 9–21.

Чирнинов А. М. Нетипичные доказательства в конституционном судебном процессе России и США // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 3. С. 47–72.

Шугрина Е. С. Территориальные пределы юрисдикции органов местного самоуправления (на примере школьного образования) // Российский юридический журнал. 2018. № 3. С. 61–71.

Шугрина Е. С. Защита местного самоуправления в Конституционном Суде Российской Федерации: рекомендации эксперта. М., Planeta.ru, 2023. – 312 с.

И была ночь «длинных ковшей»¹

Определение Конституционного Суда РФ от 28 сентября 2017 года № 1824-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ПОЛЮС-РБ» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 4 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также пунктом 4 части 1 статьи 128, частью 1 статьи 208 и частью 1 статьи 210 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»

Определением суда общей юрисдикции, оставленным без изменения апелляционным определением суда апелляционной инстанции, заявителю отказано в принятии административного искового заявления о признании частично недействующим Постановления Правительства Москвы от 8 декабря 2015 года № 829-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы», поскольку вступившими в силу судебными актами по заявлениям других лиц подтверждена законность оспариваемого правового акта в полном объеме.

По мнению заявителя, оспоренные им законоположения в их взаимосвязи допускают возможность отказа владельцу постройки, в отношении которой было принято решение о сносе, в рассмотрении в судебном порядке его требований о признании недействующим отдельного положения нормативного акта, касающегося только его постройки, в случае, если законность нормативного акта в целом была ранее проверена судом.

¹ Ночь «длинных ковшей» – так по аналогии с «ночью длинных ножей» стали называть снос в ночь на 9 февраля 2016 года в Москве большого числа нежилых объектов в разных районах города. Снесено было и нежилое помещение заявителя. До этого власти столицы признали их объектами самовольного строительства.

Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова

В соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выражаю несогласие с Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2017 года № 1824-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «ПОЛЮС-РБ» в части содержащихся в нем выводов относительно оспоренных заявителем положений пункта 4 части 1 статьи 128, части 1 статьи 208 и части 1 статьи 210 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

1. По мнению ООО «ПОЛЮС-РБ», данные положения в их взаимосвязи допускают возможность отказа владельцу постройки, в отношении которой было принято решение о сносе, в рассмотрении в судебном порядке его требований о признании недействующим отдельного положения нормативного акта, касающегося только его постройки, в случае, если законность нормативного акта в целом была ранее проверена судом. В связи с этим заявитель просит признать оспариваемые законоположения не соответствующими статьям 10, 35, 46 (части 1 и 2), 47 и 71 (пункт «о») Конституции Российской Федерации.

Заявитель в суде общей юрисдикции оспаривал, как он особо указывает в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации, не нормативные, а индивидуальные предписания постановления Правительства Москвы от 8 декабря 2015 года № 829-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы», предусматривающие снос принадлежащей ему на праве собственности постройки как самовольной. Названное Постановление включает в качестве неотъемлемых частей приложение № 1, определяющее порядок организации работы по сносу самовольных построек, созданных (возведенных) в городе Москве на земельных участках, не предоставленных в установленном порядке для этих целей, в зонах с особыми условиями использования территории (за исключением зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации) или на территориях

общего пользования либо в полосах отвода инженерных сетей федерального, регионального или местного значения, а также – приложение № 2, содержащее перечень конкретных подлежащих сносу зданий, строений, сооружений, являющихся самовольными постройками. Заявитель в суде общей юрисдикции оспаривал законность пунктов 9 и 10 приложения № 2.

Анализ приложения № 2 к указанному выше постановлению Правительства Москвы показывает, что оно действительно включает в себя не нормативные, а индивидуальные предписания. По сути, это правоприменительные выводы о конкретных объектах недвижимости, перечисленных в данном перечне, как о самовольно созданных (возведенных) и в связи с этим подлежащих сносу. Очевидно, что такие выводы адресованы конкретным лицам (владельцам объектов недвижимости и уполномоченным на снос этих объектов органам власти) и рассчитаны на однократное применение (снос объекта)¹. Включение названных индивидуальных предписаний в нормативный правовой акт не делает их нормативными.

Таким образом, названное выше постановление Правительства Москвы является нормативным правовым актом, включающим в себя наряду с нормами права и индивидуальные предписания. При этом определением судьи Московского городского суда от 27 июня 2016 года, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, ООО «ПОЛЮС-РБ» было отказано в рассмотрении его административного искового заявления о признании частично недействующим данного постановления Правительства Москвы на том основании, что ранее по обращению иных заявителей это постановление было признано законным в целом решением суда, вступившим в законную силу.

Следовательно, суды общей юрисдикции, отказавшие заявителю в рассмотрении его административного искового заявления, исходят из того, что признание ранее вступившим в силу судебным решением постановления Правительства Москвы

¹ Подобная оценка обосновывалась в прессе. См.: Денисов М. Процессуальные аспекты сноса самовольных построек в городе Москве, или как «защищают» владельцев «самостроя» московские суды // <https://zakon.ru/blog/2016/10/6/>.

от 8 декабря 2015 года № 829-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы» законным (соответствующим актам с большей силой) в целом распространяется на все его положения – как нормативные, так и индивидуальные. И для распространения вывода суда о законности нормативного правового акта в целом не только на его нормативные, но и на индивидуальные положения вовсе не обязательно участие в соответствующем процессе тех субъектов, права, интересы которых затрагиваются индивидуальными предписаниями нормативного правового акта.

2. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 28 сентября 2017 года № 1824-О пришел к выводу, что положения части 1 статьи 208, части 1 статьи 210 и пункта 4 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не могут расцениваться как нарушающие конституционные права заявителя, поскольку направлены на пресечение рассмотрения судами тождественных административных исковых заявлений (о том же предмете и по тем же основаниям), в том числе об оспаривании нормативного правового акта в случае, когда его законность ранее проверялась судом по заявлениям других лиц, что, однако, не предполагает возможность произвольного отказа суда в принятии заявления, в частности в случае, если основания, указанные в данном заявлении, отличались от оснований ранее рассмотренного судом заявления о том же предмете (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 26 мая 2016 года № 1068-О и от 25 мая 2017 года № 966-О).

Однако содержащаяся в приведенном выводе оговорка о недопустимости произвольного отказа в принятии административного искового заявления, призванная настроить суды на учет прав и интересов административных истцов, не имеет прямого отношения к ситуации, в которой оказался заявитель, и никак ему (всем, кто окажется на его месте) не помогает. Заявителю отказали на том основании, что оспариваемый им нормативный правовой акт в целом был признан законным вступившим в силу судебным решением. Признание судом в процедуре нормоконтроля нормативного правового акта законным в целом означает, что такой акт соответствует нормативным правовым актам с большей

по отношению к нему юридической силой по порядку его принятия, вступления в силу, опубликования (обнародования), с точки зрения полномочий издавшего его органа, а также по содержанию норм. Этот вывод распространяется на все его положения: как нормативные, так и индивидуальные (по крайней мере, с точки зрения судов, выносивших решения по обращениям ООО «ПОЛЮС-РБ»).

Данный вывод в процессуальном смысле означает, что названный нормативный правовой акт проверен судом и признан законным во всех возможных аспектах и по всем возможным основаниям. После вступления в силу судебного решения о законности нормативного правового акта в целом любое последующее оспаривание этого акта будет тождественно предыдущему оспариванию, что называется по определению, до тех пор, пока этот акт не будет изменен или не претерпит существенного изменения то регулирование, частью которого он является.

Судебная практика, если она допускает возможность судебного признания законными индивидуальных предписаний нормативного правового акта без надлежащего вовлечения в судебный процесс лиц, чьи права и интересы затрагивают проверяемые индивидуальные предписания, игнорирует разную природу нормативных и индивидуальных предписаний¹.

А данное различие требует и особых правил судебной проверки тех и других. Так, применительно к делу заявителя для установления судом законности введения Правительством Москвы упрощенного порядка признания объектов недвижимости самовольно созданными (возведенными) и их сноса достаточно анализа судом действующего в данной области законодательства и сопоставления с ним нормативных предписаний Постановления Правительства Москвы от 8 декабря 2015 года № 829-ПП. В рамках данной проверки индивидуальные предписания этого Постановления достаточно оценить обобщенно на предмет их соответствия нормативно заданным полномочиям Правительства Москвы и тех органов, которым поручен снос объектов

¹ Вопрос о том, что между нормативными и индивидуальными велениями есть переходные формы, не будем затрагивать, поскольку для настоящего дела он не значим.

недвижимости в Москве. Для осуществления названной проверки нет необходимости вовлечения в нее всех лиц, чьи права и интересы затрагивает снос конкретных объектов недвижимости.

В то же время судебная проверка индивидуальных предписаний приложения № 2 к данному Постановлению, относящих конкретные объекты недвижимости к самовольно созданным (возведенным) и вследствие этого подлежащим сносу, требует анализа всех тех решений, на основе которых конкретные объекты недвижимости были введены в гражданский оборот и требуют их оценки как самовольно созданных (возведенных). Такая проверка предполагает анализ не только целого ряда нормативных и индивидуальных актов, но и значительного объема фактических обстоятельств, связанных с конкретными объектами. С учетом отмеченного, трудно себе представить вынесение по итогам названной проверки законного и обоснованного решения без участия в ней владельцев сносимых объектов, иных заинтересованных в качестве стороны соответствующих судебных разбирательств или заинтересованных лиц.

3. Так допускает ли действующее регулирование возможность признания в процедуре судебного нормоконтроля нормативного правового акта, содержащего индивидуальные предписания, законным в целом, в том числе в части его индивидуального содержания, без привлечения к участию в судебном разбирательстве лиц, чьи права и интересы задевают индивидуальные предписания проверяемого акта? Вправе ли суд проверять индивидуальные предписания нормативных правовых актов по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующей производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами? Или такая проверка допустима только по правилам главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации или иных его специальных предписаний исходя из существенного различия нормативных и индивидуальных предписаний? Учитывает ли действующая редакция Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации надлежащим образом особенности проверки в одной процедуре

нормативных и индивидуальных предписаний нормативных правовых актов, например, в части учета интересов не только сторон, но и заинтересованных лиц?

В данной области имеются и иные вопросы. Так, для практики значим вопрос о допустимости проверки индивидуальных предписаний нормативных правовых актов арбитражными судами. Однако он не ставился заявителем перед Конституционным Судом Российской Федерации в данном деле.

Представляется, что действующее законодательство не содержит ясных ответов на перечисленные вопросы, требуя, как минимум, своего истолкования в указанной части для предотвращения произвольного правоприменения, ущемления конституционного права граждан на судебную защиту. Свое разъяснение по очерченной проблеме вправе дать Верховный Суд Российской Федерации, но это не исключает и конституционно-судебного истолкования оспоренных ООО «ПОЛЮС-РБ» законоположений, тем более что Конституционный Суд Российской Федерации имел возможность оперативно дать такое истолкование в решении по обращению названного заявителя, но не сделал этого.

И последнее. Следует обратить внимание на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированную им в Определении от 27 сентября 2016 года № 1748-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 4 статьи 222 ГК Российской Федерации. Именно в соответствии с пунктом 4 статьи 222 ГК Российской Федерации Правительство Москвы приняло свое постановление от 8 декабря 2015 года № 829-ПП, предусматривающее упрощенный порядок признания объектов недвижимости самовольными постройками и их сноса.

Конституционный Суд Российской Федерации в данном Определении назвал ряд условий, при наличии которых пункт 4 статьи 222 ГК Российской Федерации не может рассматриваться как нарушающий чьи-либо конституционные права в аспекте, указанном в запросе, и противоречащий Конституции Российской Федерации. Одно из этих нормативных условий – право заинтересованных лиц прибегать к гарантированному способу судебной

защиты путем оспаривания принятого органом власти решения о сносе объекта недвижимости как самовольной постройки.

Обращение ООО «ПОЛЮС-РБ» в Конституционный Суд Российской Федерации показывает, что такая гарантированность судебной защиты гражданам, их объединениям пока не обеспечена, что нарушает их конституционное право на судебную защиту и справедливый суд.

Ссылки на данное Мнение:

Блохин П. Д. «Вавилонское столпотворение»: комментарий к практике автономного толкования норм Европейской конвенции и российской Конституции // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 6. С. 106–120.

Пушкарская Анна. Снос самостроя отметили особым мнением // <https://pravo.ru/news/view/145626/> 2017. 7 ноября.

Нагорная Марина. Индивидуальные предписания как всеобщий правовой акт // Новая адвокатская газета. 2017. 9 ноября.

Поселение «на бумаге» размером с район

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2019 года № 2955-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Павловой Татьяны Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 3 статьи 13 и частью 4 статьи 28, а также частью 3 статьи 43 во взаимосвязи с частями 1, 4 и 5 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»

Решением суда общей юрисдикции, оставленным без изменения судом вышестоящей инстанции, Т. М. Павловой и гражданину О. было отказано в удовлетворении административного искового заявления о признании недействующим решения представительного органа муниципального образования об объединении территорий муниципальных образований. Суды указали, что оспариваемое решение не устанавливает объединения муниципальных образований, относимого к исключительной компетенции субъекта Российской Федерации. При этом суды отметили, что возможность вынесения указанного вопроса на всеобщее голосование не предусмотрена действующим законодательством о местном самоуправлении и уставом соответствующего муниципального образования.

По мнению заявительницы, оспоренные положения не соответствуют Конституции Российской Федерации, поскольку не предусматривают:

необходимость выявления мнения населения о преобразовании муниципального образования путем проведения местного референдума, при том, что законодательный порядок определения результатов публичных слушаний по вопросу о преобразовании муниципальных образований не отвечает требованиям ясности и правовой определенности;

обязательность принятия решения представительного органа местного самоуправления о выражении согласия населения на преобразование муниципального образования квалифицированным

большинством голосов депутатов данного представительного органа посредством внесения изменений в устав муниципального образования.

Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова

В соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выражаю несогласие с Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2019 года № 2955-О, вынесенным по жалобе гражданки Павловой Татьяны Михайловны.

Заявительница оспаривает ряд норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», примененных в ее деле в связи с преобразованием муниципальных образований, расположенных на территории Наро-Фоминского муниципального района Московской области.

Законом Московской области от 24 мая 2017 года № 77/2017-ОЗ все эти муниципальные образования (городские поселения Апрелевка, Верея, Калининцев, Наро-Фоминск, Селятино и сельские поселения Атепщевское, Веселевское, Волченковское, Ташировское) были объединены в одно безымянное городское поселение, которое тут же получило статус городского округа (статья 1). В результате такого переустройства вместо десяти муниципальных образований (девяти поселений и одного муниципального района) осталось одно – Наро-Фоминский городской округ с центром в городе Наро-Фоминске. Остальные находящиеся на данной территории населенные пункты, в том числе города Апрелевка и Верея, были «освобождены» от своих муниципальных образований.

Данное решение было дополнено мерами по изменению административно-территориального устройства области: город Наро-Фоминск обрел статус города областного подчинения, а Наро-Фоминский район (уже не как муниципальное образование, а как административно-территориальная единица) был упразднен, превратившись в территорию, подчиненную Наро-Фоминску (Закон

Московской области от 20 июня 2017 года № 93/2017-ОЗ). Следовательно, все города, поселки и иные населенные пункты на этой территории ныне утратили самостоятельность, попав в подчинение к Наро-Фоминску.

1. Прежде всего, вызывает сомнение соответствие обрисованных изменений законодательству о местном самоуправлении в части объединения муниципальных образований Наро-Фоминского района в одно городское поселение и наделения этого поселения статусом городского округа.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями) (пункт 5 части 1 статьи 11).

В нашем же случае было учреждено городское поселение размером с Наро-Фоминский район (площадью в 154 744 га). Оно объединило в себе множество разных населенных пунктов, включая города Апрелевку и Верею, расстояние между которыми составляет 60 км – и это только по прямой линии. Естественно, у этого *«бумажного» городского поселения* не было своего генерального плана, хоть как-то позволявшего обосновать включение в его состав значительного числа поселков и сельских населенных пунктов.

Далее, в случае преобразования городского поселения в городской округ законом субъекта Российской Федерации (второй шаг в нашем преобразовании) требуется выражение предварительного согласия на это населения городского поселения и населения муниципального района, из состава которого выделяется данное городское поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований (часть 7 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Это законодательное требование никак не могло быть выполнено при наделении

безымянного городского поселения статусом Наро-Фоминского городского округа, поскольку названное городское поселение существовало только «на бумаге» и не имело своих органов местного самоуправления.

Можно предположить, что власти Московской области, решая задачу укрупнения муниципальных образований, избрали вариант объединения в муниципальных районах всех муниципальных образований первого уровня – городских и сельских поселений в одно городское поселение с одновременным наделением последнего статусом городского округа потому, что это действие хоть как-то можно вывести из положения названного выше Федерального закона о возможности объединения муниципальных образований (часть 3 статьи 13). Прямое преобразование муниципальных районов в городские округа этот закон не предусматривает.

Нельзя исключать того, что именно вариант укрупнения муниципальных образований, избранный в Московской области, подтолкнул федерального законодателя к установлению позднее правила, согласно которому объединение всех поселений муниципального района, в результате которого муниципальный район будет состоять из одного поселения, запрещено (часть 9 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ).

Вместе с тем, ныне действующее регулирование позволяет преобразовать муниципальный район в муниципальный округ за счет объединения всех городских и сельских поселений муниципального района. А муниципальный округ, в свою очередь, может быть наделен статусом городского округа. Однако в данном случае имеется в виду образование муниципального округа не «бумажного», а обладающего всеми признаками самостоятельного муниципального образования, в том числе собственными органами местного самоуправления, бюджетом, имуществом. Поэтому федеральный законодатель не допускает использование конструкции муниципального округа как фиктивной в целях прикрытия прямого преобразования муниципального района в городской округ. Так, в силу части 7.3 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации», изменение статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с учетом мнения населения соответствующего муниципального округа, выраженного его представительным органом местного самоуправления.

Может быть, отсутствие в указанном Федеральном законе сложных форм преобразования муниципальных образований, позволяющих, к примеру, одним решением при наличии необходимых юридических фактов оформлять переход от муниципального района к городскому округу, является его слабым местом. Однако преодоление такой слабости допустимо только за счет изменения названного Федерального закона, а не путем игнорирования его действующей редакции на практике.

2. Заявительница полагает, что оспоренное ею регулирование не позволяет надлежащим образом учесть мнение населения в коренном для него вопросе о преобразовании муниципальных образований, в том числе путем их объединения.

Согласно части 3 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений. Предыдущая редакция данной нормы предусматривала, что согласие населения поселений выявляется путем проведения голосования граждан, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан.

Законодательная замена формы выявления согласия населения в вопросе объединения муниципальных образований с прямого голосования граждан на принятие решения представительным органом местного самоуправления, притом что упомянутое решение должно опираться на мнение жителей, выраженное на публичных слушаниях, сама по себе не может рассматриваться как противоречащая Конституции Российской Федерации.

Однако следует обратить внимание на то, что 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, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений (часть 3 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Получается, что частичное изменение границ поселения требует предварительного согласия населения на это (пусть населения не всего поселения), выявляемого посредством голосования граждан, а полное «стирание» данных границ с карты вследствие ликвидации поселения можно производить без обращения к такому голосованию. Подобное регулирование вызывает сомнение в его непротиворечивости и соответствии конституционно требуемой определенности (статья 19 Конституции Российской Федерации).

Заявительница также обращает внимание на то, что, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», решение представительного органа поселения о согласии на объединение поселения с другими муниципальными образованиями принимается простым большинством голосов от установленной численности его депутатов (часть 3 статьи 43). В то же время решения представительного органа, которыми вводится в силу или изменяется устав муниципального образования, принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа (часть 5 статьи 44 названного Федерального закона).

По мнению заявительницы, требуемая для принятия или изменения устава муниципального образования норма голосования (квалифицированное большинство голосов) должна распространяться и на решения представительного органа поселения о выражении согласия на объединение поселения с другими муниципальными образованиями. А иное не позволяет обеспечить надлежащие конституционные гарантии права граждан на осуществление местного самоуправления (статьи 12, 131, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Полагаю, что подход заявительницы вполне обоснован. Устав муниципального образования является учредительным актом, без введения которого в силу нет и муниципального образования. Поэтому, поскольку решение представительного органа поселения о согласии на его объединение с другими поселениями означает согласие на прекращение своего поселения и прекращение действия его устава, то это решение должно приниматься как минимум тем же большинством депутатов, что и устав.

Следовательно, часть 3 статьи 13 и часть 3 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающие принятие решения представительного органа поселения о согласии на объединение данного поселения с другими поселениями простым большинством голосов от установленной численности депутатов, вызывают сомнения в их соответствии статьям 12, 130–133 Конституции Российской Федерации.

3. Переход в Наро-Фоминском районе от организации местной власти в форме муниципального района к городскому округу – часть проводимой властями Московской области масштабной реформы по централизации местного самоуправления, созданию крупных муниципальных образований и ликвидации поселений. Реформа направлена на отказ от двухуровневого устройства, в котором одни муниципальные образования (поселения) входят в состав других муниципальных образований. Надо сказать, что это общая тенденция для современной России.

Федеральный законодатель, который в первоначальной редакции ныне действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» жестко предписал субъектам Российской Федерации вводить названное двухуровневое устройство, создавать муниципальные образования на поселенческом уровне в зависимости от численности населения, не принимая во внимание социально-экономические и тому подобные обстоятельства, в настоящее время позволил отказываться на местах от поселений. В итоге по всей стране основными муниципальными территориями становятся вместо муниципальных районов городские и муниципальные округа, не имеющие в своем составе поселений.

Указанные территориальные преобразования во многом заданы объективно, имея целью улучшение социально-экономического положения муниципальных образований, повышение эффективности их взаимодействия с государством. Однако достижение этой важной цели не должно вести к отрыву муниципальной власти от граждан, к превращению ее в чужую власть для жителей отдаленных населенных пунктов или городов, поселков, переставших быть муниципальными образованиями.

Превращение бывших муниципальных районов в городские или муниципальные округа способно породить у значительного числа людей стойкое ощущение, что они оказались в зоне чужого местного самоуправления, раскрывающего свой потенциал лишь для жителей бывшего районного центра (ныне центра округа). Так, к примеру, в представительном органе Наро-Фоминского городского округа есть посланцы всех его территорий. Однако в разрезе одномандатных округов из 15 депутатских мандатов решающее большинство принадлежит Наро-Фоминску (8). У Апрелевки – три мандата, у Калининца – два, у Вереи и Селятино – по одному. С таким числом депутатских мандатов бывшие муниципальные образования Наро-Фоминского района не способны эффективно проводить свои интересы на уровне городского округа.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года указал, что местная власть должна быть устроена так, чтобы любой гражданин мог дотянуться до нее рукой (Российская газета. 2013. 13 декабря). Поэтому при упразднении поселений следует вводить дополнительные гарантии права на местное самоуправление для их жителей. Одна из них, предусматриваемая законодательством о местном самоуправлении, это создание в городских округах внутригородских районов.

Однако сегодня их создание не обязательно, да и во многих случаях нецелесообразно. Полагаю, что и в целом федеральное законодательство пока не содержит мер, надлежащим образом гарантирующих право населения на местное самоуправление в условиях значительного укрупнения муниципальных образований. Это проблема, которая имеет конституционное значение.

Важным способом приближения муниципальной власти к гражданам в городских и муниципальных округах могут стать их территориальные органы местного самоуправления. Их не надо изобретать – они созданы и действуют. Так, в Наро-Фоминском городском округе образованы девять территориальных управлений, действующих на территории упраздненных поселений. Положительным является то, что их статус определен представительным органом городского округа. Однако, по сути, они в управленческом аспекте являются филиалами администрации этого округа. То есть это не исполнительные органы отдельных территорий, а органы муниципального центра на местах, такой своеобразный элемент внешнего управления ранее самостоятельными территориями.

Очевидно, что, по крайней мере, для городов и крупных поселков, оказавшихся на периферии городского или муниципального округа, такие исполнительные органы должны создаваться как их собственные органы, хотя и находящиеся в подчинении исполнительных органов муниципального образования в целом. Это предполагает, в частности, участие в назначении главы территориального исполнительного органа в тех или иных формах местного населения. В идеальном случае – избрание такого руководителя местным населением, пусть и не на основании избирательного законодательства. Очерченный статус территориальных исполнительных органов в его основах важно закрепить в федеральном законодательстве, чего пока не сделано. Представляется, что на федеральном уровне необходимо, в частности, определить условия, при наличии которых исполнительные органы как собственные органы отдельных территорий округов должны обязательно создаваться. К числу этих условий разумно отнести необходимую численность жителей соответствующей территории, наличие у последней статуса самостоятельного населенного пункта, удаленность этой территории от центра округа и др.

Еще один вариант приближения муниципальной власти к гражданам в городских и муниципальных округах – это возможное законодательное допущение создания на отдельных их территориях не только исполнительных, но и представительных (выборных) органов власти. Указанные представительные

и исполнительные органы могут быть наделены полномочиями, частично сопоставимыми с полномочиями органов местного самоуправления внутригородских районов (или поселений) как самостоятельных муниципальных образований, в том числе в сфере бюджетных, налоговых отношений.

Но что же тогда может отличать этот уровень от внутригородских районов или поселений? Прежде всего, то, что это одновременно органы низовых сообществ жителей и территориальные органы городского округа, но не органы самостоятельного муниципального образования. Их отношения с собственно городскими органами могут строиться по-разному, в том числе и на основе принципа демократического централизма. И к таким отношениям вполне приложим советский опыт организации местной власти. Так, вполне уместно введение двойного подчинения для территориальных отраслевых, межотраслевых исполнительных органов: подчинение их по горизонтали в нормативно очерченных пределах – представительному органу и администрации своей территории и подчинение их по вертикали соответствующим общеокружным исполнительным органам. Акты представительных и исполнительных органов общей компетенции отдельных территорий могли бы отменяться соответственно представительным органом и главой (администрацией округа), однако исключительно по соображениям законности, а не целесообразности (как и в советское время). Впрочем, здесь уместно введение и исключительно судебной отмены таких актов – той, что действует применительно к муниципальным актам самостоятельных муниципальных образований.

Впрочем, последний вариант нахождения приемлемого баланса в соотношении централизации и децентрализации местного самоуправления требует предварительных масштабных изменений федерального законодательства и следует рассматривать как отдаленную перспективу.

В любом случае оспариваемый заявительницей Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не обеспечивает надлежащим образом права граждан на самостоятельное осуществление местного самоуправления в условиях идущей в настоящее время значительной централизации муниципальной власти.

4. Таким образом, оспоренные Т. М. Павловой положения части 3 статьи 13 и части 3 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», примененные судами в ее деле, затрагивают ее конституционные права. Поэтому жалоба заявительницы отвечала критерию допустимости (статья 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), в связи с чем ее следовало принять к рассмотрению (статьи 42 и 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Ссылки на данное Мнение:

Основы местного самоуправления в Российской Федерации / отв. ред. Г. Н. Чеботарев и Е. С. Шугрина. М.: Норма, ИНФРА-М. 2025. Гл. 4. § 2. С. 96–97 (автор – Е. С. Шугрина).

Коробка Екатерина. Два судьи КС не согласились с отказом Суда рассматривать жалобу на законодательство о муниципальной власти // Адвокатская газета. 2019. 20 ноября.

Дюрягина Кира. Городские округа не нашли единогласной поддержки в КС // Коммерсантъ. 2019. 19 декабря.

Что за тяга: всё и всех обобщать и усреднять?

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2019 года № 3578-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Теняева Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частью 3.1 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Решением Московского областного суда от 25 апреля 2019 года, оставленным без изменения Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации (апелляционное определение от 11 сентября 2019 года), С. А. Теняеву и гражданам К. и С. было отказано в удовлетворении их требований о признании недействующим Закона Московской области от 25 января 2019 года № 2/2019-ОЗ «Об объединении территорий поселений Одинцовского муниципального района и территории городского округа Звенигород», которым объединены территории городских и сельских поселений Одинцовского муниципального района с территорией городского округа Звенигород, прекращен статус соответствующих муниципальных образований, а образованное муниципальное образование наделено статусом городского округа (Одинцовский городской округ). Суды установили, что оспариваемый законодательный акт принят в пределах компетенции субъекта РФ и в соответствии с порядком принятия законодательным органом государственной власти субъекта РФ нормативных правовых актов; при этом были выполнены предписания Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по объединению территорий муниципальных образований.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения допускают объединение всех поселений муниципального района и городского округа в единое муниципальное образование без предусмотренных законом оснований такого объединения и критериев установления его границ, обеспечивающих приближенность

муниципальной власти к населению, а также без учета мнения населения всех преобразуемых поселений муниципального района и при несогласии населения одного из объединяемых поселений, что противоречит статьям 3 (части 2 и 3), 12, 32 (часть 2), 130 и 131 Конституции Российской Федерации.

Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова

В соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выражаю несогласие с Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2019 года № 3578-О, вынесенным по жалобе гражданина Теняева Сергея Александровича.

1. Заявитель, являвшийся главой сельского поселения Барвихинское Одинцовского муниципального района, оспаривает конституционность примененных в его судебном деле положений части 1 статьи 2, части 1 статьи 11 и части 3.1 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На основе названных законоположений Законом Московской области от 25 января 2019 года № 2/2019-ОЗ произведено объединение городских и сельских поселений Одинцовского муниципального района со Звенигородским городским округом и образован Одинцовский городской округ с центром в городе Одинцово. Такое объединение в соответствии с частью 3.1 статьи 13 указанного Федерального закона производится, в частности, с согласия населения поселений и городского округа, выраженного их представительными органами.

Совет депутатов сельского поселения Барвихинское не дал согласия на объединение своего поселения со Звенигородским городским округом. Несмотря на это, Законом Московской области от 25 января 2019 года статус данного поселения как муниципального образования был прекращен, а его территория включена в Одинцовский городской округ. Дело в том, что все остальные поселения Одинцовского муниципального района согласились

на объединение со Звенигородским городским округом. Поэтому дальнейшая деятельность сельского поселения Барвихинское означала бы сохранение Одинцовского муниципального района, состоящего лишь из одного поселения, что недопустимо. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ муниципальный район состоит из нескольких поселений (часть 1 статьи 2), то есть, как минимум, из двух, а преобразования поселений, в результате которых муниципальный район будет состоять из одного поселения, не допускаются (часть 9 статьи 13).

Таким образом, положение части 3.1 статьи 13 указанного Федерального закона о том, что муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивает статус муниципального образования, не вполне точно в определении судьбы муниципального района. Последний утрачивает свой статус и тогда, когда на названное объединение согласились все его поселения, кроме одного.

Подобному регулированию трудно отказать в разумности. Однако оно порождает вопрос о конституционной приемлемости правила, согласно которому городские и сельские поселения могут существовать только в составе муниципальных районов (пункт 2 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). Почему прекращение муниципального района, в котором осталось одно поселение, должно обязательно влечь прекращение этого оставшегося поселения?

Представляется, что вхождение городских и сельских поселений в состав муниципальных районов должно быть тем общим правилом, которое знает свои исключения, пусть редкие. При этой модели законодательно должны быть закреплены критерии, в случае соответствия которым поселение могло бы непосредственно входить в территориальную структуру субъекта Российской Федерации наряду с муниципальными районами, городскими и муниципальными округами. Конечно, для этого требуется очевидная долговременная финансово-экономическая состоятельность поселения, претендующего на «самостоятельное территориальное плавание». На такой состоятельности своего поселения и настаивал заявитель. Так кому или чему помешало бы это поселение при его непосредственном вхождении в Московскую

область? И чем подпитывается неизбывное наше стремление всех и всё обобщать и усреднять?

С учетом отмеченного, оспоренное регулирование вызывает сомнения в его конституционности, поскольку допускает нахождение городских и сельских поселений исключительно в составе муниципального района с необходимостью для них следовать его судьбе, чем чрезмерно ограничивает право на осуществление местного самоуправления естественно сложившимися сообществами жителей (статьи 12, 130, 131 и 133 Конституции Российской Федерации).

Возможная неконституционность оспоренного регулирования проявляется также в отсутствии в законодательстве гибких форм преобразования муниципальных территорий. Почему-то же объединение поселения с городским округом обязательно означает исчезновение первого как муниципальной единицы? Сегодня сообщество жителей выступает в обличье самостоятельного поселения, а завтра после объединения с городским округом оказывается бессубъектным населенным пунктом (группой населенных пунктов) и третьего не дано.

Объединяемые с городским (муниципальным) округом поселения могли бы при наличии нормативно предусмотренных условий получать в преобразованном городском (муниципальном) округе индивидуальный статус внутригородского района или схожей с ним иной автономной территории. В настоящее время это возможно лишь при присоединении поселения к городскому округу, разделенному на внутригородские районы.

Далее конкретизации требуют нормативные положения о пределах пространственного расширения городских и муниципальных округов. Согласно части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ границы названных округов устанавливаются с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в их состав. При этом указанное требование в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Во-первых, о какой транспортной доступности говорит данная норма? Вертолеты и самолеты – это также транспортные средства. А в некоторых регионах страны только на них и можно передвигаться. Во-вторых, что значит «до их административных центров и обратно в течение рабочего дня»? Почему тут не закладывается время на среднее пребывание гражданина в административном центре для решения его насущных вопросов, прежде всего требующих общения с муниципальными или государственными чиновниками?

2. Образование Одинцовского городского округа путем объединения поселений Одинцовского муниципального района со Звенигородским городским округом вписывается в общую линию укрупнения муниципальных образований и отказа от поселенческого уровня местного самоуправления в Московской области. Аналогичные изменения предприняты и иными субъектами Российской Федерации.

Следует вспомнить, что крен в сторону укрупнения муниципальных образований наметился в стране еще до принятия данного Федерального закона. С его помощью федеральный центр попытался этот крен выправить и обеспечить равновесность централизации и децентрализации муниципальной власти. Он обязал субъекты Российской Федерации иметь двухуровневую территориальную структуру местного самоуправления, включающую поселения (первый уровень) и муниципальные районы (второй уровень). Исключение составляли городские округа, не входящие в состав муниципальных районов. Под ними начальная редакция Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ понимала особый вид городских поселений, создаваемых (в идеале) на основе больших городов, городских агломераций. В этой структуре городские и сельские поселения, выделяемые в зависимости от вида своих населенных пунктов и численности населения последних, призваны приблизить органы местного самоуправления к жителям, а муниципальные районы отвечают за обеспечение разумной централизации ресурсов смежных поселений, решение межпоселенческих вопросов.

Однако со временем под напором регионов федеральный законодатель отступил и позволил им отказываться от поселений за

счет замены муниципальных районов городскими и муниципальными округами, которые не делятся на поселения. А Свердловской области вообще удалось избежать создания муниципальных районов с поселениями в большинстве своих территорий. Вместо них были образованы городские округа. Главный мотив этого – попытка уйти от создания в области во исполнение Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ нескольких сотен новых муниципальных образований, многие из которых заведомо были бы экономически несостоятельны. Федеральный центр не стал противиться этой практике, хотя в итоге учреждались городские округа на территориях, где нет городов и преобладает сельская местность¹.

Таким образом, современные пространственные преобразования в Московской области являются ее попыткой включиться в давно наметившийся в стране тренд укрупнения муниципальных территорий, захвативший многие субъекты Российской Федерации. Данный тренд объясняют необходимостью улучшения социально-экономического положения муниципальных образований, концентрации их небогатых ресурсов, повышения эффективности их взаимодействия с государством. Действительно, крупным муниципальным образованиям легче решать вопросы своего развития, проще отстаивать собственные интересы, да и интересы местного самоуправления в целом во взаимоотношениях с государством.

Вместе с тем подобная политика территориальной централизации местного самоуправления ведет к отдалению муниципальных органов от граждан, лишает их удобных для них форм самоорганизации, что явно расходится с первоначальными целями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

¹ Уловив эту несообразность, федеральный законодатель в 2019 году все же ввел новые требования к городским округам, призванные сохранить их городскую идентичность. Так, например, теперь не менее двух третей населения городского округа должно проживать в городах, иных городских пунктах (поселках городского типа). Однако в настоящее время городские округа, не отвечающие «городскому предназначению», могут быть преобразованы в муниципальные округа, представляющие собой те же муниципальные районы, но «очищенные» от поселений.

2.1. Современные городские и муниципальные округа, растворившие в себе поселения, «распухшие» по ходу «слияний и поглощений», с трудом укладываются в конституционную модель местного самоуправления. К тому же в них объективно велик объем государственных дел, важно непосредственное управленческое присутствие государства. А совместное решение гражданами вопросов местного значения затруднено в силу значительной их величины. Так, может, честнее вообще вывести их за пределы местного самоуправления, наделив статусом местных государственных территорий?

По пути учреждения местных государственных органов в 90-е годы прошлого века пошли, к примеру, некоторые республики (Башкортостан, Татарстан, Саха (Якутия), Удмуртия). Их подход заключался в замене органов местного самоуправления в районах, городах субъектного значения местными представительными, исполнительными органами государственной власти. Таким образом, за основу был взят поселенческий принцип местного самоуправления в его урезанном виде. Оно сохранялось в селах, поселках, малых городах. При этом главы местных государственных администраций назначались, как правило, главой соответствующего субъекта Российской Федерации, который вправе был отрешать их от должности при определенных условиях.

В те годы имели место и попытки снять жесткое разведение государственных и муниципальных органов за счет формирования в районах представительных органов как органов местного самоуправления, а местных администраций – как государственных органов (Тюменская область).

Очевидно, что обрисованный подход заметно приближал государство к населению (а к нему важно приближать не только муниципальную, но и государственную власть). Но насколько этот подход соответствовал Конституции? Данный вопрос был поставлен перед Конституционным Судом Российской Федерации, оценившим конституционность Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». В Постановлении от 24 января 1997 года № 1-П по этому делу Конституционный Суд сформулировал ряд принципиальных положений:

1) субъекты Российской Федерации вправе создавать местные государственные органы в своих первичных административно-территориальных единицах, т. е. тех, на которые непосредственно делится их территория (районы и города субъектного значения). В остальных административно-территориальных единицах обязательно должно учреждаться местное самоуправление, что, в частности, было подтверждено Конституционным Судом в его Постановлении от 30 ноября 2000 года № 15-П по Уставу (Основному закону) Курской области;

2) субъекты Российской Федерации вправе в своих первичных административно-территориальных единицах создавать представительные и исполнительные органы государственной власти общей компетенции. Указание Конституционного Суда на право субъектов Российской Федерации учреждать местные представительные государственные органы означает и право последних отказываться от двухуровневой модели местного самоуправления, поскольку в одном районе не могут действовать одновременно два представительных органа, а наличие представительного органа – обязательный признак муниципального образования;

3) местные государственные органы должны быть органами соответствующих административно-территориальных единиц, а не органами субъекта Российской Федерации на местах. Следовательно, местные представительные государственные органы и главы местных государственных администраций должны избираться населением, а не назначаться из центра;

4) если создание местных государственных органов связано с упразднением органов местного самоуправления, то необходим переходный период для смены субъекта местной власти, а также положительное решение населения на референдуме (собрании, сходе) о переходе от самоуправленческой формы к форме местного государственного управления.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации допустил возможность учреждения субъектами Российской Федерации местных государственных органов при соблюдении сформулированных им требований. Однако практика создания таких органов сошла на нет, поскольку предполагала существенные

изменения в этом направлении законодательства Российской Федерации, а федеральный законодатель их не произвел.

Современное укрупнение муниципальных образований во многих субъектах Российской Федерации вновь заставляет обратиться к отечественному опыту учреждения местных государственных органов в конце прошлого века. Данный вариант организации местной публичной власти как минимум не следует исключать. Но надо понимать, что его осуществление нуждается в серьезных подвижках в федеральном законодательстве. Кроме того, он потребует восстановления поселенческого уровня местного самоуправления.

В соответствии с частью 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Если растворение поселений в городских и муниципальных округах не лишает граждан хотя бы формально местного самоуправления, то превращение названных округов в местные государственные территории при отсутствии поселений означало бы полное упразднение местного самоуправления, чего Конституция Российской Федерации делать не позволяет.

2.2. Замена муниципальных районов городскими или муниципальными округами превращает сообщества жителей прекращаемых поселений из субъекта самоуправления в объект внешнего управления со стороны зачастую далекого от них административного центра соответствующего округа. А какие самоуправленческие инструменты у них остаются? Органы территориального общественного самоуправления и публичные слушания? Но это явно не замена органам местного самоуправления. Поэтому при прекращении поселений следует вводить дополнительные гарантии права на местное самоуправление для их жителей.

Одна из них заключается в создании на территориях бывших поселений территориальных органов местного самоуправления городских и муниципальных округов, но не как органов последних на местах, а как органов отдельных автономных территорий таких округов. Это, кстати, также своеобразный вариант двухуровневой территориальной структуры местного

самоуправления. Только здесь в состав городского (муниципального) округа входят не поселения как самостоятельные по отношению к нему муниципальные образования, а относительно автономные звенья его аппарата муниципальной власти.

Представляется, что федеральный законодатель, принимая Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, мог бы закрепить этот вариант в качестве альтернативы делению муниципальных районов на поселения. В настоящее же время, когда федеральный законодатель допустил возможность субъектов Российской Федерации отказываться от поселений, отсутствие в названном Федеральном законе гарантийных норм о территориальных органах местного самоуправления как автономных звеньях аппарата власти городских (муниципальных) округов создает стойкое ощущение неконституционного пробела.

Очевидно, что, по крайней мере, для городов и крупных поселков, оказавшихся на периферии городского или муниципального округа, такие территориальные органы должны создаваться как их собственные органы, хотя и находящиеся в подчинении органов муниципального образования в целом. Это предполагает, в частности, участие в назначении главы территориального исполнительного органа в тех или иных формах местного населения. В идеальном случае – избрание такого руководителя местным населением, пусть и не на основании избирательного законодательства.

Статус территориальных органов в его основах важно закрепить в федеральном законодательстве, чего пока не сделано. Представляется, что на федеральном уровне необходимо, в частности, определить условия, при наличии которых те же исполнительные органы как собственные органы отдельных территорий округов должны обязательно создаваться. К числу этих условий следует отнести необходимую численность жителей соответствующей территории, наличие у последней статуса самостоятельно населенного пункта, удаленность этой территории от центра округа и др.

Еще один вариант приближения муниципальной власти к гражданам в городских и муниципальных округах – это возможное законодательное допущение создания на отдельных их

территориях не только исполнительных, но и представительных (выборных) органов власти. Указанные представительные и исполнительные органы могут быть наделены полномочиями, частично сопоставимыми с полномочиями органов местного самоуправления внутригородских районов (или поселений) как самостоятельных муниципальных образований, в том числе в сфере бюджетных, налоговых отношений.

Но что же тогда может отличать этот уровень от внутригородских районов или поселений? Прежде всего, то, что это одновременно органы низовых сообществ жителей и территориальные органы городского округа, но не органы самостоятельного муниципального образования. Их отношения с общеокружными органами могут строиться по-разному, в том числе и на основе принципа демократического централизма. И к таким отношениям вполне приложим советский опыт организации местной власти. Так, вполне уместно введение двойного подчинения для территориальных отраслевых, межотраслевых исполнительных органов: подчинение их по горизонтали в нормативно очерченных пределах представительному органу и администрации своей территории и подчинение их по вертикали соответствующим общеокружным исполнительным органам. Акты представительных и исполнительных органов общей компетенции отдельных территорий могли бы отменяться соответственно представительным органом и главой (администрацией округа), однако исключительно по соображениям законности, а не целесообразности (как и в советское время). Впрочем, здесь уместно введение и исключительно судебной отмены таких актов – той, что действует применительно к муниципальным актам самостоятельных муниципальных образований.

Кроме того, нахождение баланса централизации и децентрализации в системе публичной власти субъектов Российской Федерации в целом, в том числе в части поиска путей приближения к гражданам не только муниципальной, но и государственной власти, не исключает анализ возможностей сопряжения в одних территориальных единицах государственных и муниципальных органов. Представляется, что такое сопряжение не обязательно и по определению будет противоречить положению статьи 12 Конституции

Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Другое дело, что в случае создания, к примеру, на базе административного района представительного органа как органа местного самоуправления, а исполнительного органа общей компетенции как государственного органа, такой район будет выступать одновременно как государственное и муниципальное образование. Но это вовсе не превратит представительный орган местного самоуправления в элемент системы органов государственной власти. Впрочем, этот вариант совершенствования публичного механизма власти на местах пока хорош только для продумывания.

2.3. Наконец, укрупнение муниципальных образований и отказ от поселений в субъектах Российской Федерации следует оценить с точки зрения цивилизационного вектора развития страны. В чем он заключается в территориально-властном аспекте? Конечно, во всемерном обустройстве России как удобного для жительства и созидания пространства. Такое обустройство невозможно без развития по всей стране сети крупных городских агломераций как локомотивов для нашего движения в рамках постиндустриальной эпохи. Но это только одна пространственная опора современной российской цивилизации.

Вторая опора – это одноэтажная и двухэтажная Россия, сельская местность. То есть то, в чем мы существенным образом отстаем от развитых стран. И если современное укрупнение муниципальных образований, подчиняющее сельскую местность нуждам городского развития, позволяет развивать городскую цивилизацию, то без действенной защиты в сфере местного самоуправления интересов села, поселка, малого города о развитии одноэтажной и двухэтажной России надо забыть.

А вот в части названной защиты нынешняя территориальная реформа местного самоуправления как раз и оказалась явно дефектной. Опосредующие ее нормы Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, оспоренные заявителем, не обеспечивают надлежащим образом права граждан на самостоятельное осуществление местного самоуправления.

3. Таким образом, оспоренные С. А. Теняевым положения, примененные судами в его деле, затрагивают его конституционные

права. Поэтому жалоба заявителя отвечала критерию допустимости, в связи с чем ее следовало принять к рассмотрению (статьи 9, 42 и 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Ссылки на данное Мнение:

Попов В. А. Формы непосредственного участия граждан Российской Федерации в решении вопросов территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства: некоторые проблемы правового регулирования и правоприменения // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2024. № 4. С. 32.

ПЕРЕЧЕНЬ ДРУГИХ ПУБЛИКАЦИЙ АВТОРА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Монографии:

Экономические предпосылки и политико-правовые формы становления российского федерализма: коллективная монография / под ред. чл.-корр. РАН А. И. Татаркина. Екатеринбург, Институт экономики УрО РАН. 2001. Гл. 1, 2.

Модернизация социально-экономического развития муниципальных образований: В 2 т. Т. 1. Гл. 1. § 1.3.1 и 1.3.2 / под общ. ред. академика РАН А. И. Татаркина. М., «Экономика». 2006.

Статьи:

Кокотов А. Н., Кряжков В. А. Руководство Советов экономическим и социальным развитием // *Радянське право*. 1987. № 7.

Кокотов А. Н. О толковании некоторых положений закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» // *Региональное и муниципальное управление*. Ч. I. Екатеринбург, 1992.

Кокотов А. Н. Предполагаемые полномочия в деятельности местных органов власти и управления // *Депон. в ИНИОН РАН*. 20.11.92. № 47315.

Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Совет и администрация: спорные вопросы статуса и взаимоотношений // *Российский юридический журнал*. 1993. № 1.

Кокотов А. Н. Разграничение полномочий между областью и муниципальными образованиями // *Социально-экономический потенциал территорий разного уровня: проблемы оценки и развития*. Екатеринбург, 1996.

Кокотов А. Н. Проблемы разделения полномочий и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление: проблемы, пути взаимодействия*. Екатеринбург, 1997.

Кокотов А. Н. Конституционные гарантии системы местного (городского) самоуправления и ее функции // Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления. Екатеринбург, 1998.

Кокотов А. Н. Региональная государственная власть и местное самоуправление // 5 лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению. М., Городец, 1999.

Кокотов А. Н., Соломка Н. И. К вопросу о взаимоотношениях органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Местное самоуправление и вопросы взаимодействия с государственной властью (сборник статей). Екатеринбург, ЗАКСО, 2000.

Перевалов В. Д., Кокотов А. Н., Кузнецов П. У., Майфат А. В., Хазанов С. Д. Роль Екатеринбурга в развитии Свердловской области: функции, полномочия, правовое обеспечение: науч. доклад на международной научно-практической конференции «Российские города на пороге XXI века: теория и практика стратегического управления» (31 октября – 1 ноября 2000 года) / отв. ред. В. В. Маслаков, Екатеринбург, 2000.

Кокотов А. Н. Рекомендации по совершенствованию федерального и областного законодательства о местном самоуправлении // Местное самоуправление и саморазвитие. Выпуск 5. Екатеринбург, 2000.

Кокотов А. Н. Совершенствование федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении // Законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ. Практика. Мнения. Проблемы: Информационно-методический бюллетень Совета Федерации. М., 2000. Выпуск 2.

Кокотов А. Н., Романов А. Н. Систематизация законодательства о местном самоуправлении // Уральский региональный бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2001. № 3.

Кокотов А. Н. Муниципальное право и проведение юридической экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Юридическая экспертиза нормативно-правовых актов: Уральский региональный бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. Екатеринбург, 2001. Приложение № 2.

Кокотов А. Н., Романов А. Н. Некоторые аспекты систематизации законодательства о местном самоуправлении // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 4.

Кокотов А. Н. Местное самоуправление как основа конституционного строя Российской Федерации // Проблемы права. 2003. № 1.

Кокотов А. Н. Вопросы реализации Федерального закона от 06.10.03 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Правотворчество, практика применения, контроль за исполнением действующего законодательства: Научно-методический сборник. Выпуск 4. Салехард. 2004.

Кокотов А. Н. Местное самоуправление: новое в регулировании // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы III научно-практической конференции (Омск, 18–19 ноября 2004 г.) / Отв. ред. А. В. Бутаков. Омск, Изд-во ОмГУ, 2004.

Кокотов А. Н. Формы публично-территориальной демократии в субъектах Российской Федерации // Конституционно-правовые основы реформирования и развития органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Сборник статей / Отв. ред. И. А. Кравец, В. С. Курчев. Новосибирск, 2005.

Кокотов А. Н. Законодательная модель разграничения объектов публичной собственности между уровнями власти в Российской Федерации // Ученые записки юридического факультета ФИНЕК. СПб, 2009. Выпуск 11.

Кокотов А. Н. Компетенция органов местного самоуправления и меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников муниципальных организаций здравоохранения // Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность: Материалы международной научно-практической конференции (2–5 июня 2011 года, г. Самара) // под ред. В. В. Полянского и В. Э. Волкова. Самара, изд-во Самарского ун-та. 2012.

Кокотов А. Н. Досрочное прекращение полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления // Политико-правовые механизмы формирования институтов публичной

власти: материалы и доклады VIII международной научно-практической конференции (Самара, 30 мая – 3 июня 2012 год) / под ред. В. В. Полянского и В. Э. Волкова. Самара, Изд-во Самарского ун-та, 2013.

Кокотов А. Н. Взгляды профессора В. И. Фадеева на местное самоуправление и муниципальное право // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Том II. Конституционно-правовые взгляды В. И. Фадеева и их развитие в трудах друзей, коллег. Составители: Е. А. Фадеева, Е. В. Бадудина (Фадеева). М., Проспект, 2015.

Кокотов А. Н. О местных государственных органах в субъектах Российской Федерации // Уральский форум конституционалистов. (Екатеринбург, 5–9 октября 2015 года). Выпуск 1 / отв. редактор М. С. Саликов. Екатеринбург, УрГЮУ, 2016.

Кокотов А. Н. Екатеринбургская школа муниципального права // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 4.

Кокотов А. Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 4.

Учебная литература:

Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России: учебник. Екатеринбург, УрГЮА, 1997.

Местное самоуправление в Свердловской области. Сборник областных законов в трех томах (1994–1999 гг.). Комментарий / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов, Н. И. Соломка и др. Екатеринбург, 1999.

Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Муниципальное право России: Учебник. М., Юристь, 2005.

Муниципальное право России: курс лекций / под ред. А. Н. Кокотова. М., Проспект. 2008.

Муниципальное право России: практикум: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры: составители И. В. Захаров и А. Н. Кокотов. М., Юрайт, 2016.

Муниципальное право России: Учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов. 8-е изд. пер. и доп. М., Юрайт, 2023.

Научное издание

Кокотов Александр Николаевич

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

сборник статей и иных материалов

ISBN 978-5-6053627-8-4



Главный редактор *Владимир Лобок*
Выпускающий редактор *Анастасия Моторина*

Опубликовано в РИНЦ

ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО АМБ»
620142, г. Екатеринбург, ул. Фрунзе 35А, офис 513
Тел.: +7 (912) 242-20-73, +7 (963) 449-75-40
www.amb-ural.ru, e-mail: amb@amb-ural.ru

Подписано в печать 00.00.2025. Формат 60х90/8.
Усл. печ. л. . Тираж 200 экз. Заказ № 00/00/2025/1.
Отпечатано в типографии ИЗДАТЕЛЬСТВА АМБ