



СЕРИЯ «БИБЛИОТЕЧКА СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА»

Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян



**МЕСТНОЕ  
САМОУПРАВЛЕНИЕ:  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО  
И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ  
(в свете региональной  
правовой политики)**



*Local Governance: the Law and the Practice  
(in View of the Regional Legal Policy)*

**ПРОФ  
пресс**

Ростов-на-Дону — 2016

УДК 84.342  
ББК 67.400 (405)  
Б81

**Б81 Бондарь Н.С., Джагарян А. А.** Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6. — Ростов-на-Дону: Профпресс, 2016. — 176 с.

**N. S. Bondar, A. A. Jagarian.** Local Governance: the Law and the Practice (in View of the Regional Legal Policy). The *Library of Judicial Constitutionalism Series*. Issue 6. Rostov-on-Don, Profpress. 2016. — 176 p.

ISBN 978-5-905468-69-8

УДК 84.342  
ББК 67.400 (405)

В новом выпуске серии «Библиотечка судебного конституционализма» анализируются в свете актуальных задач развития Ростовской области современные проблемы развития местного самоуправления как фактора утверждения сильной эффективной государственности России. Обосновывается, что свойственные местному самоуправлению начала самостоятельности, самоорганизации определяют его реальный потенциал для повышения качества управления, укрепления и развития социально ориентированной рыночной экономики, преодоления неоправданного социального расслоения, в том числе на региональном уровне. Совершенствование механизмов реализации муниципальной реформы авторы связывают с необходимостью активного использования решений Конституционного Суда РФ в правоприменительной практике государственных и муниципальных органов.

Книга адресована депутатам, государственным и муниципальным служащим, всем тем, кто интересуется историей становления и развития российского местного самоуправления и на этой основе — повышения уровня муниципально-правовой культуры населения, государственных и муниципальных служащих субъекта Федерации.

---

This new issue of the *Library of Judicial Constitutionalism* series analyses, in the light of acute problems of the development in the Rostov Region, the up-to-date items of progress of the local governance as a factor demonstrating establishment of strong effective nationhood in Russia. It is stated and proved that the fundamentals of self-dependence and self-organization inherent in local governance, define its actual potentialities in raising the quality of administration, strengthening and development of the socially oriented market-driven economy, overcoming the unjustified social stratification, the one at the regional level too. The authors associate the advance of the mechanisms of the municipal reform realization with a necessity to actively use the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the law enforcement practice of the federal and municipal authorities.

The book is intended for deputies, public and municipal workers, all those interested in the history of formation and development of Russian local governance and, on this ground, raising the level of the municipal legal culture of the people, public and municipal workers of the given entity of the Federation.

© Бондарь Н. С., Джагарян А. А., 2016  
© Оригинал-макет — «Профпресс», 2016

# СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS

К ТРЕТЬЕМУ ДОНСКОМУ ЮРИДИЧЕСКОМУ ФОРУМУ:  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
И ПРАКТИКА ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ — АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА  
ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ (вместо введения) . . . 5  
*Towards the Third Don-Land Legal Forum: legal framework  
of the local governance and its practice as an acute item  
of legal development of the Rostov Region (a kind of introduction)*

1. СИЛЬНОЕ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ — ПРЕДПОСЫЛКА  
СИЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ИСТОРИЯ  
И КОНСТИТУЦИОННАЯ СОВРЕМЕННОСТЬ . . . . . 26

*1. Strong local governance is a prerequisite of strong nationhood:  
the history and the constitutional modernity*

1.1. Муниципальная реформа:  
совершенствуя, не растерять достигнутое . . . . . 26  
*1.1. Municipal reform: perfection without losing the previous results*

1.2. Местное самоуправление как конституционная  
ценность: для человека, общества, государства . . . . . 31  
*1.2. Local governance as a constitutional value: for man, the society, the state*

1.3. Самоуправление в истории государственного развития России:  
общинность в сочетании с державностью . . . . . 42  
*1.3. Self-governance in the history of the state development of Russia:  
communalism in conjunction with great power statehood*

2. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ  
НА СТРАЖЕ ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ . . . . . 49  
*2. Constitutional Law on guard of the rights of local governance*

2.1. Конституционный Суд РФ — гарант  
конституционных прав местного самоуправления . . . . . 49  
*2.1. Constitutional Court of the Russian Federation as a guarantor  
of the constitutional rights of local governance*

2.2. Значение решений Конституционного Суда РФ  
для современной муниципально-  
правовой политики . . . . . 70  
*2.2. Importance of the decisions of the Constitutional Court  
of the Russian Federation for modern municipal legal policy*

3. МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В ЗЕРКАЛЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ .....	82
3. <i>Municipal reform as reflected in the Constitutional Law</i>	
3.1. Законодательный маятник в развитии правовой основы местного самоуправления .....	82
3.1. <i>Legislative pendulum in the development of the legal basis             of local governance</i>	
3.2. Конституционный Суд о критериях и пределах проведения регионами муниципальных преобразований .....	94
3.2. <i>Constitutional Court on the criteria and limits in carrying out             regional municipal reforms</i>	
3.3. Компетенционная определенность местного самоуправления: конституционные критерии .....	104
3.3. <i>Competence certainty of local governance: constitutional criteria</i>	
4. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ — ВАЖНЫЙ ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ .....	115
4. <i>Local governance as an important factor of social         and economic development</i>	
4.1. Социальное государство начинается на местном уровне .....	115
4.1. <i>Social welfare state starts at the local level</i>	
4.2. Местное хозяйство: рыночное, социальное... национальное .....	126
4.2. <i>Local economy: market-based, social... national</i>	
4.3. Социально-территориальное выравнивание — совместная задача региональной и муниципальной властей .....	139
4.3. <i>Social territorial adequation as a common challenge             for the regional and municipal authorities</i>	
ПРИЛОЖЕНИЕ. ОБРАЩЕНИЯ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ, СВЯЗАННЫЕ С ПРАВОВЫМ РАЗВИТИЕМ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ .....	148
<i>Supplement. Productions before the Constitutional Court         of the Russian Federation associated with the legal development         of the Rostov Region</i>	





**К ТРЕТЬЕМУ ДОНСКОМУ ЮРИДИЧЕСКОМУ ФОРУМУ:  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
И ПРАКТИКА ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ —  
АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ  
РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ  
(ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ)**

**Н**астоящее издание продолжает цикл работ в рамках авторской серии «Библиотечка судебного конституционализма»<sup>1</sup>; это первый выпуск «Библиотечки», подготовленный в соавторстве, в частности — с талантливым моим учеником, советником судьи Конституционного Суда РФ Джагаряном А. А. Само же издание приурочено к проведению в Ростове-на-Дону очередной, III Донского юридического форума, ставшего традиционной площадкой для заинтересованного обсуждения и совместного поиска представителями власти и гражданского общества, включая научно-экспертные круги, конструктивных решений, направленных на повышение уровня и качества правового развития Ростовской области. Поскольку основной замысел «Библиотечки» в том, чтобы обеспечить разработку актуальных проблем современного российского конституционализма, в том числе практического плана, как «живого» явления национальной правовой жизни на всех ее уровнях, включая региональный и местный, вопросы, которые предполагается обсудить на Дон-

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н. С. Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 1. М.: Формула права, 2012; Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике российского конституционализма. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 2. М.: Юрист, 2013; Бондарь Н. С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 3. М.: Юрист, 2013; Бондарь Н. С. Ростовская область как субъект конституционно-правовой жизни Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 4. Ростов н/Д: Профпресс, 2014; Бондарь Н. С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 5. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2014.

ском юридическом форуме, безусловно, напрямую относятся к проблематике данной серии публикаций.

В связи с этим не будет лишним напомнить, что двумя годами ранее, в рамках «Библиотечки», в связи с проведением Первого Донского юридического форума, вышло издание («Ростовская область как субъект конституционно-правовой жизни Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра»), которое, хочется надеяться, привлекло внимание не только анализом основных направлений правовой политики Ростовской области как субъекта Российской Федерации, но и новизной подходов к определению роли, основных форм участия региона в конституционно-правовой жизни России. Основопологающая идея работы состояла в том, что Россия с ее огромными территориальными масштабами, с уникальным национально-этническим, религиозно-конфессиональным, социокультурным составом может успешно развиваться и быть сильным государством при условии успешного развития каждого региона в отдельности на основе осознания нашего единства в многообразии, сложения экономической, социальной, интеллектуальной силы, правового прогресса каждого региона в единое русло российской государственности. За время, прошедшее с момента издания этой монографии, можно было убедиться в том, что в современных условиях усиливающейся геополитической и финансово-экономической напряженности *проблемы поиска оптимально сбалансированного сочетания между централизацией и децентрализацией* приобретают все более актуальное значение. В свою очередь, от их успешного решения зависят как устойчивое и эффективное функционирование и развитие всей системы российской государственности, так и, в конечном итоге, реальное качество жизни людей, их социально-правовая безопасность и комфорт как жителей городских и сельских территорий «малых пространств».

Сложность, противоречивость сегодняшней внешнеполитической обстановки, равно как и известные внутренние трудности, не могут не отражаться на функционировании не только федеральных, но и региональных, муниципальных организационно-правовых механизмов решения конституционно значимых задач, что актуализирует проблему консолидации ресурсов на всех уровнях публичной власти для отстаивания Россией своих национальных интересов и обеспечения

соответствующих мер в области социального, экономического, культурного, политико-правового развития.

При этом всегда возникает искушение «простых решений» (особенно на местных уровнях), что ассоциируется с концентрацией силы мобилизационного плана, с централизацией власти, выстраиваемой сверху донизу в единую вертикаль, ручным реагированием на ситуацию в контексте актуально воспринимаемой политико-экономической целесообразности и т. п. При всей кажущейся привлекательности (а порой и неизбежности) подобного подхода, имеющего подспорьем определенный исторический опыт и социальные ожидания, нельзя не учитывать, что политико-правовая методология преодоления кризисных явлений не может ориентироваться исключительно на такие подходы, она требует соотнесения принимаемых решений с долгосрочными, стратегическими интересами общества, имеющими конституционное значение.

Сужение демократического влияния, обеспечивающего связи гражданского общества и публичной власти, ослабляет творческую инициативу и предприимчивость людей, их уверенность в собственных силах и готовность брать на себя ответственность. При этом демократическое участие не сводится к юридическим процедурам, а связано с формированием определенной политической культуры, основанной на восприятии и готовности разделить бремя ответственности за общие дела. Не случайно в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию последних лет настойчиво звучит тезис о том, что необходимо «поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»<sup>1</sup>, поскольку «свобода... в гражданских инициативах — это лучший ответ как на внешние ограничения, так и на наши внутренние проблемы», и «чем активнее граждане участвуют в обустройстве своей жизни, чем более они самостоятельны, как экономически, так и политически, тем выше потенциал России»<sup>2</sup>. Ведь, «демократия большого государства

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 дек.

<sup>2</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 дек.

складывается из “демократии малых пространств”, которая во многом определяет «качество государства»<sup>1</sup>.

Необходимо осознать, что в глубинном, конституционном плане сама дилемма «централизация или децентрализация» является сомнительной. Принципы федерализма, местного самоуправления выступают не конкурирующими, а неотъемлемыми содержательными характеристиками российской суверенной государственности, и их потенциал еще предстоит в полной мере освоить. Характерно, что текущий, очередной этап муниципальной реформы, начатый в мае 2014 г.<sup>2</sup>, не просто совпал по времени с периодом усилившейся финансово-экономической турбулентности, но и был призван служить ответом на связанные с этим вновь возникшие угрозы.

В этом плане решение вынесенных на рассмотрение III Донского юридического форума вопросов модернизации действующего федерального, регионального законодательства и правоприменения для создания комфортной правовой среды в Ростовской области неразрывно связано прежде всего с осмыслением актуального состояния и перспектив российского местного самоуправления и проблем его реализации на уровне региона. Сам смысл муниципальной реформы 2014 г. ориентирует на необходимость в конечном итоге *сформировать конституционно обоснованную долгосрочную региональную стратегию муниципального развития*, которая призвана стать программной основой устойчивого и комплексного социально-экономического развития Ростовской области. Ведь местное самоуправление играет существенную роль не только на поселенческо-территориальном уровне, а является *фактором укрепления всей системы региональной и общенациональной государственности*, способствует формированию ценностно-нормативных, социально-политических, финансово-экономических оснований российского конституционализма.

---

<sup>1</sup> См.: Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февр.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. №22. Ст. 2270.



Местное самоуправление — исходный, базовый уровень народовластия и одновременно форма совместной реализации гражданами свободы местного сообщества по налаживанию в рамках закона своей жизни и деятельности способами, наиболее отвечающими конкретным местным интересам и потребностям. Посредством права на местное самоуправление могут получать наиболее оптимальные, комфортные формы реализации другие — социальные, экономические, культурные конституционные права и свободы человека и гражданина, многие из которых осуществляются по месту жительства. В условиях финансово-экономической напряженности особенно важным является то обстоятельство, что *во многом именно состояние местного самоуправления определяет социальное самочувствие населения и гарантированность экономической свободы граждан по месту жительства*, а институты хозяйственно-экономической самоорганизации населения являются, в свою очередь, существенным фактором самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Специфика местного самоуправления и в том, что оно образует первичную социальную среду, в рамках которой обеспечивается формирование личности на основе исторических и иных местных традиций, гражданского патриотизма, чувства любви к своей «малой родине».

Отсюда — специфическая взаимосвязь институтов местного самоуправления с конституционным требованием баланса централизации и децентрализации, что находит свое подтверждение и в решениях Конституционного Суда РФ. С одной стороны, конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления есть безусловное требование децентрализации публичной власти, связанное с приближением последней к населению, созданием условий для наиболее полного и оперативного выявления и удовлетворения потребностей населения<sup>1</sup>; с другой — само по себе местное самоуправление, будучи уровнем публичной власти, одновременно является формой территориальной самоорганизации населения<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. постановления КС РФ: от 24 января 1997 г. №1-П, от 15 января 1998 г. №3-П, от 30 ноября 2000 г. №15-П, от 13 октября 2015 г. №26-П.

<sup>2</sup> См.: абзац третий пункта 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 29 марта 2011 г. №2-П; абзац третий пункта 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 26 апреля 2016 г. №13-П.

Как неоднократно подчеркивалось в решениях Конституционного Суда РФ, местное самоуправление по своим конституционно-правовым характеристикам является неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в решении вытекающих из ст. 2 и 7 (ч. 1) Конституции РФ задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека<sup>1</sup>; оно ориентировано прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах территории муниципального образования как территории компактного проживания населения, и в то же время — на обеспечение ее социально-экономического развития как элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>. Поэтому самостоятельность местного самоуправления служит не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней — на основе баланса интересов — межуровневого взаимодействия<sup>3</sup>.

Объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации предполагают, что государственное гарантирование местного самоуправления выступает одним из основных конституционно значимых направлений регионального развития. Чтобы эффективно выполнять возложенные на него конституционные функции, местное самоуправление нуждается в наличии взаимосвязанного комплекса как собственно правовых, так и иных, социально-политических, финансово-экономических, организационно-технологических,

---

<sup>1</sup> См.: абзац четвертый пункта 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 18 мая 2011 г. №9-П.

<sup>2</sup> См.: абзац второй пункта 3.2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 24 декабря 2012 г. №32-П.

<sup>3</sup> См.: абзац первый пункта 2.1 мотивиров. части Постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. №30-П.

информационно-коммуникационных гарантий. Именно от субъектов Российской Федерации во многом зависит действенность подобных мер, требующих учета региональной специфики, — в силу ч. 3 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», содействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации развитию местного самоуправления образует один из основных принципов деятельности региональных органов государственной власти<sup>1</sup>. Участие же местного самоуправления в реализации политики субъекта Российской Федерации на соответствующей территории не может рассматриваться как принципиально несовместимое с конституционной природой и назначением местного самоуправления.

Анализ муниципального развития на современном этапе свидетельствует о сложности и противоречивости соответствующих процессов, которые все еще не опираются на четко выстроенную концепцию государственной политики в сфере местного самоуправления. Можно говорить о наличии дефектов и дисфункций в механизме взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления, который ориентирован в большей степени на модель субординации, а не взаимодействия; о сохраняющейся несбалансированности институтов прямой и представительной демократии на местном уровне, связанной с неразвитостью форм влияния непосредственно населения на муниципально-властную деятельность; об отсутствии необходимой компетенционной определенности местного самоуправления и его слабой финансово-экономической базе, несоответствующей возложенным на муниципальные органы публичным функциям и задачам; о сохраняющемся остром дефиците квалифицированных муниципальных кадров, в особенности на низовом, сельском и городском поселенческом уровне.

Реализуемый в настоящее время новый этап муниципальной реформы сводится, по замыслу разработчиков, к тому, что в условиях «окрепшей политико-правовой системы государства и уже достаточно укоренившейся, в том числе и в региональ-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ (в ред. от 9 марта 2016 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»//СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

ных властных элитах, традиции российского муниципализма» субъектам Российской Федерации предоставлена возможность определять не только территориальные, но и институциональные модели местной власти<sup>1</sup>. Тем самым обеспечены условия более широкой вариативности в организации местного самоуправления с учетом региональных условий и особенностей, но одновременно созданы предпосылки для осуществления не всегда обоснованного государственного вмешательства в сферу муниципальной самостоятельности, что не исключает, в том числе, чрезмерного ограничения права на осуществление местного самоуправления ради определенным образом понимаемой государственной целесообразности.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 декабря 2015 г. №30-П повысил определенность предъявляемых федеральным законодателем требований к осуществляемому субъектами Российской Федерации правовому регулированию в муниципальной сфере. Но, в конечном счете, именно уважительная и ответственная в конституционном и социально-политическом плане позиция региональной государственной власти во взаимоотношениях с местным самоуправлением определяет на сегодняшний день работоспособность и действенность муниципальных институтов самоорганизации населения, качество их вовлечения в реализацию политики социального правового государства, прежде всего на региональном уровне.

Для Ростовской области характерно богатство исторических традиций местного самоуправления, которые получили здесь свое не только практическое воплощение, включая уникальные исторические формы казачьего самоуправления, но и глубокое концептуальное обоснование. Выдающиеся представители донской научной мысли — Л. А. Велихов, А. И. Солженицын — внесли капитальный вклад в формирование научно-теоретической основы российского местного самоуправления. Их идеи были восприняты и получили юридическое осмысление и развитие в рамках созданной под началом одного из соавторов настоящей работы оригинальной ростовской научной школы муниципального права, получившей организационное оформление в рамках первой в новой конституционной Рос-

---

<sup>1</sup> См.: Бабичев И. В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. №3. С. 47.

сии кафедры муниципального права и управления, созданной в Ростовском государственном университете (ныне — это кафедра муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета). В рамках научной школы активно разрабатываются фундаментальные и прикладные проблемы местного самоуправления.

Именно на Донской земле была по существу впервые научно обоснована новая конституционная модель устава муниципального образования. В ее основе — понимание муниципального образования как сложной, триединой социальной системы, включающей в себя местное население, территорию и муниципальную власть<sup>1</sup>. Эта научно-правовая конструкция воплотилась в действующем Уставе г. Ростова-на-Дону, двадцатилетний юбилей которого пришелся на апрель этого года. В Уставе были закреплены многие, сохраняющие актуальность идеи; он отразил принципиально новые концептуальные основы взаимоотношений представительной и исполнительной власти, управления и распоряжения объектами муниципальной собственности, взаимоотношений городских муниципальных структур с районами в городе, с органами территориального общественного самоуправления и т. д.

Понимание местного самоуправления как особой формы публично-территориальной самоорганизации местного сообщества жителей, объединенных общностью имеющих самостоятельное социально-правовое значение интересов, и вместе с тем — как территориальной формы реализации социально единой публичной власти народа и одной из основ государственного устройства Ростовской области получило закрепление и в областном законодательстве<sup>2</sup> при доминировавшей в то время на федеральном уровне и не оправдавшей себя преимущественно общественной трактовке природы местного самоуправления. Областной законодатель обоснованно исходил из необходимости выстраивания скоординированных организационных и функциональных связей органов государственной власти Ростовской области и органов местного самоуправления в целях «создания

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н. С. Каким должен быть устав муниципального образования: Концепция Устава города Ростова-на-Дону. Ростов н/Д, 1996.

<sup>2</sup> См.: ст. 27, 30, 31 Устава Ростовской области от 15 января 1996 г. // Наше время. 1996. 6 июня.; ч. 1 и 2 ст. 1 Областного закона Ростовской области от 15 января 1996 г. №9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» // Наше время. 1996. 23 янв.

условий для развития местного самоуправления и обеспечения решения проблем федерального и областного значения на территориях муниципальных образования» (ст. 31 Устава Ростовской области от 15 января 1996 г. в первоначальной редакции).

Оценивая современное состояние местного самоуправления в Ростовской области, следует констатировать прежде всего наличие весьма внушительных количественных показателей его развития. В Ростовской области создано 463 муниципальных образования, из которых 12 городских округов, 43 муниципальных района, 408 поселений, включая 391 сельских и 17 городских. Вопросы местного самоуправления урегулированы в более чем 100 областных законах, включая законы: «О местном самоуправлении в Ростовской области»<sup>1</sup>, «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области»<sup>2</sup>, «О выборах в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Ростовской области»<sup>3</sup>, «О муниципальной службе в Ростовской области»<sup>4</sup>, «О Реестре муниципальных должностей и Реестре должностей муниципальной службы в Ростовской области»<sup>5</sup>, «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Ростовской области»<sup>6</sup>, «О гарантиях осу-

---

<sup>1</sup> См.: Областной закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. №436-ЗС (в ред. от 29 февраля 2016 г.) «О местном самоуправлении в Ростовской области» // Наше время. 2005. 29 дек.

<sup>2</sup> См.: Областной закон Ростовской области от 22 октября 2005 г. №380-ЗС (в ред. от 11 декабря 2015 г.) «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области» // Наше время. 2005. 1 ноябр.

<sup>3</sup> См.: Областной закон Ростовской области от 29 марта 2005 г. №300-ЗС (в ред. от 22 октября 2005 г.) «О выборах в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Ростовской области» // Наше время. 2005. 6 апр.

<sup>4</sup> См.: Областной закон Ростовской области от 9 октября 2007 г. №786-ЗС (в ред. от 28 ноября 2015 г.) «О муниципальной службе в Ростовской области» // Наше время. 2007. 17 окт.

<sup>5</sup> См.: Областной закон Ростовской области от 9 октября 2007 г. №787-ЗС (в ред. от 2 марта 2015 г.) «О Реестре муниципальных должностей и Реестре должностей муниципальной службы в Ростовской области» // Наше время. 2007. 17 окт.

<sup>6</sup> См.: Областной закон Ростовской области от 6 августа 2008 г. №48-ЗС (в ред. от 7 мая 2014 г.) «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Ростовской области» // Наше время. 2008. 14 авг.

ществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ростовской области»<sup>1</sup>, «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области»<sup>2</sup>, «О порядке взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с органом регионального государственного жилищного надзора в Ростовской области»<sup>3</sup>, «О представительных органах и главах муниципальных районов и главах поселений в Ростовской области»<sup>4</sup>.

Для организации муниципальной кадровой политики постановлением Правительства Ростовской области от 25 сентября 2013 г. №602 (в ред. от 18 февраля 2016 г.)<sup>5</sup> утверждена подпрограмма «Развитие муниципального управления и муниципальной службы в Ростовской области, дополнительное профессиональное образование лиц, занятых в системе местного самоуправления» государственной программы «Региональная политика». Создан информационно-образовательный Интернет-портал подготовки кадров государственного и муниципального управления (<http://eduportal.webstroy.ru>), посредством которого обеспечивается проведение курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих области в дистанционном режиме.

---

<sup>1</sup> См.: Областной закон Ростовской области от 13 октября 2008 г. №103-ЗС (в ред. от 20 октября 2015 г.) «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ростовской области» // Наше время. 2008. 21 окт.

<sup>2</sup> См.: Областной закон Ростовской области от 8 августа 2011 г. №645-ЗС (в ред. от 11 июня 2015 г.) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области» // Наше время. 2011. 17 авг.

<sup>3</sup> См.: Областной закон Ростовской области от 20 сентября 2012 г. №941-ЗС (в ред. от 29 июля 2015 г.) «О порядке взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с органом регионального государственного жилищного надзора в Ростовской области» // Наше время. 2012. 25 сент.

<sup>4</sup> См.: Областной закон Ростовской области от 21 ноября 2014 г. №255-ЗС «О представительных органах и главах муниципальных районов и главах поселений в Ростовской области» // Наше время. 2014. 25 ноябр.

<sup>5</sup> См.: Наше время. 2013. 15 окт.

Весьма активной является нормотворческая деятельность расположенных на территории Ростовской области муниципальных образований. По состоянию на 1 января 2016 г. в областной регистр муниципальных нормативных правовых актов включено более 77 000 документов, что свидетельствует о весьма динамичном развитии муниципального нормотворчества: количественный рост в соотношении с данными на 1 мая 2014 года составил более 28%. Что же касается качественных характеристик муниципального правотворчества, то показательными могут быть в этом плане данные Прокуратуры Ростовской области о количестве нормативных правовых актов органов местного самоуправления, оспоренных прокурорами городов и районов: в 2014 году оказалось 2305 актов, а в 2015 году — 2177 нормативных правовых акта органов местного самоуправления.

Если же обратиться к более общим качественным характеристикам развития местного самоуправления в Ростовской области, то здесь, очевидно, есть вполне определенные перспективы для дальнейшего совершенствования подходов, преодоления имеющихся проблем. При этом нельзя не учитывать, что многие трудности, дефекты, проявляющиеся на региональном уровне, служат порождением и рефлекторным отображением глубинных, системного порядка, проблем современного российского местного самоуправления, имеют предпосылки, связанные с общефедеральными подходами к организации муниципально-правовой политики.

**Во-первых**, речь идет о необходимости более полного учета в законодательном обеспечении местного самоуправления конституционных особенностей метода правового регулирования в этой сфере, связанных с наличием высокого удельного веса позитивно-обеспечительных, гарантийных начал и необходимостью *максимально широкого использования правовых средств, направленных на активизацию, инициирование, стимулирование самоорганизации населения* в целях самостоятельного решения вопросов местного значения.

Законодатель, с одной стороны, использует порой неоправданно жесткие, безальтернативные, недифференцированные нормативно-правовые конструкции, в частности, как это имело место до недавнего времени применительно к определению способа замещения должности главы городского, сельского поселения, исключавшие усмотрение самих муниципальных



образований. С другой стороны, не до конца используются вытекающие из конституционного разграничения предметов ведения и полномочий в сфере местного самоуправления регулятивные возможности областного законодателя, связанные с установлением в порядке конкретизации общих принципов организации местного самоуправления эффективных механизмов демократического участия населения в решении важных для всего местного сообщества вопросов местного значения.

Конституционный Суд РФ при рассмотрении в связи с жалобой жителя г. Новошахтинска вопроса о конституционности положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон №131-ФЗ), допускающего изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущего отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных образований, указал на возможность и необходимость конкретизации этой нормы, имеющей характер общего принципа, на уровне регионального законодательства и муниципального нормотворчества<sup>1</sup>. Смысл такой конкретизации определяется обеспечением гласности при подготовке и принятии решения о муниципально-территориальных изменениях и эффективного контроля местного сообщества за их осуществлением. Сформулированная Конституционным Судом РФ правовая позиция содержит важный методологический потенциал для совершенствования законодательства Ростовской области, в том числе применительно к решению на уровне муниципальных образований с участием непосредственно населения жизненно важных для него вопросов, выходящих за рамки собственно пространственно-территориальных изменений.

**Во-вторых**, следует обратить внимание на *сохраняющуюся сложность и запутанность в правовом оформлении компетенции местного самоуправления*, при том что обновленное федеральное законодательство предусматривает расширение регулятивных возможностей субъектов Российской Федерации в этой сфере и, соответственно, предполагает не механическое

---

<sup>1</sup> См.: Определение КС РФ от 6 марта 2008 г. №214-О-П.

дублирование на региональном уровне федеральных норм, а необходимость их уточнения и детализации в целях обеспечения взаимосогласованного определения и «доурегулирования» распределения полномочий между органами государственной власти и местным самоуправлением.

В ряде случаев региональный законодатель применительно к сферам отношений, которые предполагают общую деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, использует отсылочный метод правового оформления полномочий органов местного самоуправления, адресуя непосредственно к федеральному законодательству<sup>1</sup>. Нередко имеет место и буквальное, неконкретизированное воспроизведение в региональном законодательстве таких закрепленных федеральными нормами права компетенционных категорий, как «создание условий», «обеспечение организации», «участие в реализации» и т.п.<sup>2</sup>, которые отражают возложение на органы местного самоуправления не всей полноты ответственности в конкретной сфере, а лишь некоторую — объективно нуждающуюся в уточнении, раскрытии — степень (или аспект) вовлечения местного самоуправления в реализацию соответствующих публичных функций и задач, выполнение которых обеспечивается и органами государственной власти. Как следствие, подобные подходы к компетенционному регулированию могут осложнять на практике реализацию соответствующих полномочий, провоцируют возникновение компетенционных конфликтов; возникают предпосылки для возложения на муниципальные образования чрезмерных по объему публичных обязательств, как и для произвольного самоустранения муниципальных образований от участия в соответствующих сферах отношений.

В качестве относительно самостоятельного вопроса развития компетенционно-правовой основы местного самоуправления в Ростовской области можно выделить проблему *совершенствования правового механизма делегирования на местный*

---

<sup>1</sup> См., например: ст. 9 Областного закона Ростовской области от 11 марта 2003 г. №316-ЗС (в ред. от 2 марта 2015 г.) «Об охране окружающей среды в Ростовской области» // Наше время. 2003. 19 март.

<sup>2</sup> См., например: ч. 2 ст. 8 Областного закона Ростовской области от 29 февраля 2012 г. №798-ЗС (в ред. от 7 мая 2014 г.) «Об охране здоровья жителей Ростовской области» // Наше время. 2012. 6 март.

уровень государственных полномочий путем упорядочения и систематизации соответствующего правового регулирования. Представляется перспективным, заслуживающим внимания опыт ряда субъектов Российской Федерации, в которых в развитие общих федеральных принципов урегулированы самостоятельным законодательным актом принципы и процедура наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями<sup>1</sup>.

**В-третьих**, актуальной является задача *повышения системности в обеспечении юридической, а также экономической, социологической и иной научно-экспертной проработки законодательной основы местного самоуправления в Ростовской области, имея в виду как региональный, так и муниципальный уровень нормотворчества*. Недоучет мнения представителей муниципальной правовой науки, ситуативное регулятивно-правовое реагирование на изменяющиеся социальные условия могут приводить к хаотизации и возрастающей неопределенности нормативно-правового массива, утрате им структурно-логичной стройности, связаны с угрозой ослабления социального эффекта муниципально-правового регулирования, оторванного от реальных — социальных, экономических, культурных, экологических и иных — потребностей. Очевидно, существует значительный пока еще не в полной мере востребованный потенциал взаимодействия субъектов муниципально-правовой политики с ведущими научными центрами региона. При этом следует исходить из того, что ключевая роль в данном случае должна отводиться профильным научным структурам со сложившимися академическими традициями в муниципальной сфере, которые реально способны обеспечивать комплексный экспертный анализ в области нормотворчества и правоприменения на основе использования междисциплинарного подхода. Речь идет в дан-

---

<sup>1</sup> См., например: Закон Республики Башкортостан от 21 июня 2005 г. №190-з (в ред. от 28 апреля 2016 г.) «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2005. №15 (213). Ст. 746; Закон Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2002 г. 41-3 №417-II (в ред. от 9 октября 2014 г.) «О порядке наделения органов местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями» // Якутские ведомости. 2002. 1 авг.

ном случае, прежде всего, о юридическом факультете Южного федерального университета.

С этим связаны и вопросы *обеспечения подготовки и переподготовки муниципальных кадров*, успешное решение которых требует комплексного подхода, связанного в том числе с обеспечением формирования адекватной потребностям муниципально-правового развития региона вариативной составляющей ФГОС ВПО по направлению подготовки «Юриспруденция», имея в виду, что муниципальное право относится именно к вариативной, а не к обязательной части образовательной программы. При этом следует учитывать содержащееся в ФГОС ВПО по направлению подготовки «Юриспруденция» требование, согласно которому в вузе должно быть предусмотрено преподавание дисциплин по программам, составленным на основе результатов исследований научных школ вуза, учитывающих региональную и профессиональную специфику<sup>1</sup>.

**В-четвертых**, существует необходимость *повышения уровня и качества взаимодействия региональных органов государственной власти и представителей муниципальных сообществ в нормотворческом процессе и в практике правоприменения*. В целом речь должна идти о последовательном утверждении начал конституционно-правового режима взаимодействия и согласованного функционирования региональных государственных и муниципальных органов власти, направленного на обеспечение взаимного учета мнений и интересов, координацию действий и объединение усилий в целях эффективного решения возложенных на них публичных функций и задач, связанных с гарантированием прав и свобод человека и гражданина, создание условий для достойной жизни и свободного развития человека на соответствующей территории. Это предполагает, в частности: а) совершенствование деятельности по формированию на региональном уровне необходимых методических материалов по вопросам местного самоуправления, притом что должно быть четкое представление о природе подобных материалов как

---

<sup>1</sup> См.: п. 7.12 Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр»), утвержденного Приказом Минобрнауки РФ от 14 декабря 2010 г. №1763 (в ред. от 31 мая 2011 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. №14.

имеющих информационно-вспомогательное, ориентирующее, а не повелительное значение; б) активизацию использования органами местного самоуправления права законодательной инициативы на основе внедрения диалоговой модели участия, подразумевающей оперативное выявление и преодоление разногласий, включая устранение возможных формальных нарушений при поддержке профильных подразделений аппарата Законодательного Собрания Ростовской области<sup>1</sup>; в) создание правовых механизмов (в том числе, возможно, в виде правового обычая) выявления мнений представительных органов муниципальных образований по затрагивающим интересы местного самоуправления проектам федеральных законов, направляемым на согласование в Ростовскую область, а также урегулирование порядка внесения представительными органами муниципальных образований предложений по реализации Законодательным Собранием Ростовской области права законодательной инициативы в Государственной Думе; г) обеспечение более широкого и результативного участия представителей муниципальных образований к разработке стратегических документов Ростовской области, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, в том числе посредством совершенствования взаимодействия региональных органов государственной власти с Советом муниципальных образований Ростовской области, через установление обязательности получения заключения Совета по проектам наиболее важных правовых актов; д) налаживание конструктивной организационной работы по обмену между муниципальными образованиями так называемыми лучшими практиками в целях их необходимого распространения и

---

<sup>1</sup> В этом плане заслуживает внимания опыт Алтайского края. Согласно Закону Алтайского края от 5 декабря 2010 г. №107-ЗС «О порядке реализации права законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном Собрании представительными органами муниципальных образований» (Алтайская правда. 2010. 18 дек.) постоянный комитет Законодательного Собрания по местному самоуправлению оказывает органам местного самоуправления консультативно-методическую помощь по вопросам реализации ими права законодательной инициативы (ч. 2 ст. 2); при выявлении же несоответствия проекта нормативного правового акта Алтайского края федеральному законодательству, Уставу (Основному закону) или законом Алтайского края, наличия коррупциогенных факторов либо нарушений правил юридической техники постоянные комитеты Законодательного Собрания оказывают содействие органам местного самоуправления в их устранении.

внедрения, в том числе через создание при поддержке региона специального Интернет-ресурса.

Важным направлением укрепления взаимодействия региональных государственных и муниципальных органов власти могло бы стать создание общественного или экспертного совета по вопросам развития местного самоуправления при Губернаторе Ростовской области или Правительстве Ростовской области с включением в его состав, в том числе, авторитетных представителей муниципально-правовой науки, руководителей муниципальных образований.

**В-пятых**, местное самоуправление становится нежизнеспособным при отсутствии надлежащих материально-финансовых условий его реализации, и в этом плане *проблема соразмерной финансовой обеспеченности муниципальных образований в Ростовской области* остается одной из болезненных. Неравномерность распределения налогооблагаемой базы по муниципальным образованиям Ростовской области, обусловленная различиями в уровне социально-экономического развития, территориальным положением, демографическим положением и рядом других объективных факторов, осложняет самостоятельное решение вопросов местного значения органами местного самоуправления муниципальных образований. Более 85 процентов доходов бюджетов муниципальных образований Ростовской области аккумулируются в 9 наиболее развитых муниципалитетах, в которых проживает половина населения Ростовской области<sup>1</sup>. И если в одних муниципалитетах экономическая база из года в год растет, то в других в лучшем случае годами не меняется<sup>2</sup>.

На это накладываются имеющиеся порой весьма существенные *диспропорции в уровне жизни населения*, проживающего в разных муниципальных образованиях Ростовской об-

---

<sup>1</sup> См.: разд.11 Подпрограммы «Поддержание устойчивого исполнения местных бюджетов» государственной программы Ростовской области «Управление государственными финансами и создание условий для эффективного управления муниципальными финансами», утвержденной постановлением Правительства Ростовской области от 23 сентября 2013 г. №583 (в ред. от 24 марта 2016 г.) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/460195166>.

<sup>2</sup> См.: отчет Председателя Совета муниципальных образований Ростовской области Е.П. Луганцева на общем собрании Совета (г. Ростов н/Д, 20 января 2016 г.) // URL: [http://www.smoro.ru/info\\_base/?SECTION\\_ID=14069&ELEMENT\\_ID=56352](http://www.smoro.ru/info_base/?SECTION_ID=14069&ELEMENT_ID=56352).

ласти. Так, если среднемесячная начисленная заработная плата на одного работника по итогам первого квартала текущего года составила в г. Волгодонске 29 209 руб., в г. Ростове-на-Дону — 28 968 руб., то в г. Зверево — 23 441 руб., а в г. Гуково и г. Новошахтинске — лишь немногим более 17 000 руб., в г. Донецк — только 15 287 руб. Сходная ситуация по названному показателю наблюдается и в разрезе муниципальных районов: в Аксайском, Октябрьском районах — это соответственно 24 222 руб. и 22 379 руб., а в Милютинском, Верхнедонском районах — 14 704 руб. и 14 366 руб.<sup>1</sup> При этом нужно учесть, что стоимость минимального набора продуктов питания колеблется по муниципальным образованиям на территории Ростовской области в районе 1 процента.

Таким образом, с одной стороны, существует опасное не только для развития местного самоуправления, но и для социального климата в целом, имущественно-территориальное расслоение, не позволяющее обеспечить равные экономические условия участия жителей различных территорий в самостоятельном решении населением вопросов местного значения и провоцирующее эффект так называемого социального свертывания пространства вследствие оттока населения в более обеспеченные в финансово-экономическом отношении муниципальные образования и деградации периферийных территорий. А с другой — муниципальные образования лишены необходимых стимулов и реальных возможностей по обеспечению социально-экономического выравнивания, поскольку повышение экономических показателей развития конкретного муниципального образования слабо коррелируется в условиях действующих бюджетно-налоговых механизмов с укреплением финансовой основы местного самоуправления. Очевидно, задачи финансового и социально-экономического выравнивания являются взаимообусловленными, а их решение не может подменяться мерами организационно-территориальной оптимизации. Необходимо выработать более гибкие нормативно-правовые подходы, позволяющие с учетом объективной специфики конкретных территорий обеспечить реализацию на местном уровне приоритетов развития местной социально-

---

<sup>1</sup> См.: Основные показатели социально-экономического положения городских округов и муниципальных районов Ростовской области в январе-марте 2016 года. Статистический бюллетень. Ростов н/Д, 2016. С. 54, 56.

экономической сферы и самостоятельное определение форм, методов, средств осуществления муниципальными образованиями соответствующих задач.

Решение обозначенных и иных, им подобных, проблем муниципального развития Ростовской области требует системного и комплексного подхода, основанного на четко выстроенной системе долгосрочных конституционных приоритетов. В этом плане представляется оправданным с учетом имеющегося регионального опыта<sup>1</sup>, в том числе в субъектах Российской Федерации в составе Южного федерального округа<sup>2</sup>, обеспечить разработку и утверждение актом Губернатора Ростовской области или Правительства Ростовской области *концепции развития местного самоуправления в Ростовской области*. Примерная структура этого документа могла бы включать в себя комплексную оценку состояния и тенденций развития местного самоуправления в Ростовской области, включая оценку эффективности функционирования институтов, относящихся к его правовой, территориальной, компетенционной, организационной, экономической основам; определение цели и задач концепции, связанных в конечном итоге с обеспечением безопасных и комфортных условий совместной жизни и деятельности людей по месту жительства; формирование взаимосвязанной системы направлений и мер по совершенствованию местного самоуправления с определением конкретных темпов проводимых преобразований.

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 28 декабря 2007 г. №789 «О Концепции развития местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) на 2008—2015 годы» // Якутские ведомости. 2008. 12 янв.; постановление Губернатора Амурской области от 3 сентября 2004 г. №503 «О концепции развития местного самоуправления в Амурской области» // Амурская правда. 2004. 5 окт.; постановление Правительства Архангельской области от 2 июня 2015 г. №200-пп «Об утверждении концепции организации местного самоуправления в Архангельской области на 2015–2020 годы» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/462618335>; распоряжение Правительства Кировской области от 5 февраля 2013 г. №20 «О Концепции развития местного самоуправления в Кировской области на 2013–2015 годы» // URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/45215156/51586922>.

<sup>2</sup> См.: распоряжение Правительства Астраханской области от 11 декабря 2014 г. №532-Пр (в ред. от 21 августа 2015 г.) «О концепции развития местного самоуправления в Астраханской области на 2015—2017 годы» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2014. №61.



Донской юридический форум, безусловно, является той авторитетной диалоговой площадкой, которая позволяет выработать наиболее взвешенные решения по ключевым направлениям правового, в том числе муниципального, развития Ростовской области, обеспечить формирование необходимой концептуальной основы системной организации этих процессов.

В рамках настоящего издания изложена позиция авторов применительно лишь к отдельным, «болевым» точкам современного этапа развития российского местного самоуправления, сформулированы некоторые методологические подходы к решению имеющихся проблем.

Спецификой издания является активное использование в нем практики конституционного правосудия. С одной стороны, это определяется, пожалуй, решающей ролью Конституционного Суда РФ в развитии нормативно-доктринальной основы, гарантировании прав местного самоуправления. С другой стороны, здесь сыграла свою роль специфика профессиональной деятельности авторов, которые в силу непосредственной вовлеченности в конституционно-юрисдикционную деятельность имеют возможность дать предметное понимание практики Конституционного Суда РФ.

Хочется надеяться, что данная работа будет полезна как в практической деятельности по решению конкретных задач развития местного самоуправления, так и при выработке принципиальных направлений правовой политики Ростовской области в непростых условиях современного социально-экономического развития, реформирования местного самоуправления.





# 1. СИЛЬНОЕ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ — ПРЕДПОСЫЛКА СИЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ИСТОРИЯ И КОНСТИТУЦИОННАЯ СОВРЕМЕННОСТЬ

## 1.1. МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА: СОВЕРШЕНСТВУЯ, НЕ РАСТЕРЯТЬ ДОСТИГНУТОЕ

**В** условиях современных глобальных вызовов, системного кризиса конституционализма все большую остроту приобретают проблемы поиска баланса власти и свободы, свободы и безопасности, индивидуальных и коллективных начал в современном обществе, что концентрированно проявляется в растущем внимании к вопросам местного самоуправления, взаимоотношениям государственной и муниципальной власти.

Местное самоуправление — базовый социальный и одновременно публично-правовой уровень, на котором формируется и получает реализацию человеческое достоинство личности, воспитываются чувства гражданственности и патриотизма, деловой предприимчивости в сочетании с социальной ответственностью и приверженностью общему благу. Во многом именно с развитием муниципальных институтов народовластия связаны перспективы повышения качества публичного управления, осуществляемого посредством самого населения<sup>1</sup>.

Реализация ожиданий, питаемых в отношении местного самоуправления, зависит, впрочем, не от самого по себе местного самоуправления, а, прежде всего, от ... государственной власти. Будучи несuverенной, подзаконной формой публичной власти, местное самоуправление связано направлениями конституционно-правовой политики и, как правило, не имеет возможностей для самореформирования, если иметь в виду в особенности те государства, где система организации публичной власти всегда формировалась «сверху-вниз» (как это было и есть, в том числе, в России). Поэтому нужны заинтересованность, политическая воля и целенаправленные согласованные

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: НОРМА, 2008; Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2012.

усилия государства и общества по обеспечению стабильного функционирования, развития и тем более — реформирования муниципального уровня публичной власти.

Это тем более важно учитывать, имея в виду, что современное российское местное самоуправление находится не в оптимальном состоянии, а очередной этап его реформирования вряд ли составит конкуренцию — по историческому значению — не только земской реформе Александра II 1864 года. Ставший перманентным процесс преобразований местного самоуправления характеризуется, к сожалению, отсутствием последовательности и определенности в понимании самого существа, назначения и перспектив развития местного самоуправления, в том числе в его соотношении с региональной и федеральной государственной властью. Подтверждение этого — Федеральный закон №131-ФЗ о местном самоуправлении насчитывает несколько сотен поправок, в том числе таких, которые определенно отступают от его базовой, первоначальной концепции.

Нельзя при этом не обратить внимания и на то обстоятельство, что формулируемые на высшем политическом уровне цели муниципального строительства далеко не всегда получают последовательную законодательную реализацию. Речь идет, например, о необходимости развития местного самоуправления как власти «шаговой доступности» и недопустимости «бездумного укрупнения» муниципалитетов, обеспечении в полной мере их финансовой состоятельности и автономии; усилении самостоятельности в особенности крупных и средних городов, где «в основном сосредоточен экономический потенциал страны и наиболее активные граждане», и недопущении того, чтобы передача «в руки региональных властей от Федерального центра многих полномочий и финансовых ресурсов» обернулась «беззащитностью городов перед руководителями регионов»<sup>1</sup>. С этим увязывались также ориентиры на «расширение перечня выборных муниципальных должностей»<sup>2</sup>.

Очередной этап масштабной трансформации местного самоуправления, начатый в мае 2014 г., нашел обоснование в

---

<sup>1</sup> См.: Путин В.В. Демократия и качество государство//Коммерсантъ. 2012. 6 февр.

<sup>2</sup> См.: пп. «з» п. 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. №19. Ст. 2338.

тех же целях развития «сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах», которая позволила бы в современной России, как и в прежние времена — дореволюционных земств, «совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований»<sup>1</sup>.

Однако, по ряду причин, многие из которых лежат вне рамок конституционной юриспруденции, законодательная практика продемонстрировала утилитарный, технократический подход к муниципальным преобразованиям. Возобладали цели повышения уровня «управляемости» территориями и минимизации потенциальных рисков, связанных с неподконтрольными инициативными проявлениями муниципального лидерства для социально-политической стабильности, прежде всего на региональном уровне.

Фокус преобразований по существу сместился в сторону установления пределов местного самоуправления. Дискуссия, развернувшаяся вокруг перспектив муниципального развития<sup>2</sup>, свидетельствует о том, что местное самоуправление рассматривается скорее как властно-управленческое средство для эффективной реализации задач государственной политики, а не одна из важнейших конституционных целей демократических преобразований. В основе этих и им подобных суждений лежат представления о том, что «в России, создававшейся от центра вглубь... все

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 дек.

<sup>2</sup> См., например: Бялкина Т.М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2015. №1; Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. №3; Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. №5; Костюков А.Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. №4; Коньшева Е.Г. Организационно-правовая модель местного самоуправления: современные тенденции // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №11; Сергеев А.А. Устройство власти любого уровня является в первую очередь политическим вопросом // Конституционное и муниципальное право. 2015. №2; Тимофеев Н.С. Проблемы участия местного самоуправления и гражданского общества в системе российского этатизма // Конституционное и муниципальное право. 2015. №10; Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. №4.

уровни власти исторически были выстроены в вертикаль»<sup>1</sup>, а потому сам принцип самостоятельности местного самоуправления якобы «мешает... управлению огромной страной или таким насущным политическим задачам, как очищение всех этажей власти от коррупции», является «неудобным для самих граждан»<sup>2</sup>.

Местное самоуправление оказалось сегодня как бы раздвоено между нормативно-конституционным идеалом и во многом иллюзорной его реальностью. Уже не являются откровениями признания отдельных официальных лиц того, что муниципальные органы, будучи, согласно теории, независимыми, по факту в своей деятельности «за редким исключением зависят от исполнительных органов власти»<sup>3</sup>. В сущности, основной вопрос в контексте определения дальнейшего политического вектора муниципальных преобразований сводится к тому, совместимы ли в российском политико-правовом пространстве сильное государство и сильное местное самоуправление? Иначе говоря, позволительно ли в современных условиях решительного отстаивания Россией своих национальных интересов рассчитывать на пользу самоорганизации населения и ее целесообразность для государственного развития?

Попытки снять противоречия между конституционно-нормативной и фактической моделями местного самоуправления путем приведения законодательной основы в соответствие с реальностью и политическими потребностями, к сожалению, не дают оснований для прочной уверенности в том, что участие населения в управлении государством посредством местного самоуправления является востребованным.

Еще В. О. Ключевским было замечено, что в нашей стране «центр находится на периферии»<sup>4</sup>, и это нельзя игнорировать при решении задач, связанных с утверждением сильной государственности современной России. Важно сознавать, что сама идея сильной власти, сильного государства не так проста. Сильная власть, подчеркивал И. А. Ильин, «совсем не все может и

---

<sup>1</sup> См.: Место реальной власти. Реформа местного самоуправления должна сделать муниципалитеты частью властной вертикали // URL: <http://www.vz.ru/politics/2013/12/12/664089.html>.

<sup>2</sup> См.: Дважды власть. Местное самоуправление должно стать не только формой самоорганизации, но и государственной службой // URL: <http://www.vz.ru/politics/2013/12/6/663207.html>.

<sup>3</sup> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2016. №13 (358). С. 23.

<sup>4</sup> См.: Ключевский В. О. Сочинения в 9 томах. М.: Мысль, 1990. С. 385.

совсем не призвана всем распоряжаться», напротив, все то, что требует «свободного дыхания, добровольного самоопределения со стороны человека, его творческой инициативы, — не подлежит произволению и властному распоряжению государственной власти»; сильная власть по внутренним свойствам определяется прежде всего «духовно-государственным авторитетом», а в формальных проявлениях предполагает, в частности, что государство «должно иметь сильный центр, децентрализирующий все, что возможно децентрализовать без опасностей для единства России», «бюрократии центра должно соответствовать широкое ... самоуправление»<sup>1</sup>. В этом плане сама постановка вопроса в альтернативном варианте: «сильное государство — или сильное местное самоуправление» некорректна. Речь должна идти о последовательной реализации заложенного в Конституции потенциала местного самоуправления в интересах укрепления российской государственности как его фундамента<sup>2</sup>.

Особая острота этих проблем подтверждается практикой конституционного правосудия, в сферу которой в связи с обращениями граждан из разных регионов, а также запросом группы депутатов Государственной Думы уже попали как конкретные, так и концептуальные вопросы текущей муниципальной реформы<sup>3</sup>. Решения Конституционного Суда, ставшие итогом непростых компромиссов (о чем свидетельствует в том числе мнение судьи Бондаря Н. С.), вызвали естественный научный и общественно-политический резонанс, включая критику<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Ильин И. А. Наши задачи. Статьи 1948–1954 гг. Т. 1. М.: Айрис-пресс, 2008. С. 429, 431, 435.

<sup>2</sup> См.: Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Сильное местное самоуправление — сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. №4.

<sup>3</sup> См.: Постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. №30-П; Определения КС РФ: от 29 сентября 2015 г. №2002-О, от 29 сентября 2015 г. №2003-О, от 6 октября 2015 г. №2004-О; от 8 декабря 2015 г. №2741-О.

<sup>4</sup> См., например: Суд по правам депутатов. Конституционный суд отклонил все жалобы граждан на муниципальную реформу // Коммерсантъ. 2015. 13 окт.; Прямые выборы вернут в глубинку. Конституционный суд не поддержал критику муниципальной реформы // URL: [http://www.ng.ru/politics/2015-12-01/100\\_sud011215.html](http://www.ng.ru/politics/2015-12-01/100_sud011215.html); Конституционный суд оправдал отмену выборов мэров // Коммерсантъ. 2015. 2 дек.; Больше выборов//Ведомости. 2015. 2 дек.; Мэры пойдут под КС // Новая газета. 2015. 3 дек.; Васильев В. И. Куда идет местное самоуправление // Независимая газета. 2015. 14 дек.

Дискуссии, нет сомнений, будут продолжены, а, возможно, и активизируются, что тоже закономерно. При толковании, уяснении смысла отдельных положений принятых Конституционным Судом решений, прежде всего Постановления от 1 декабря 2015 г. №30-П, равно как и при их реализации, наверняка могут возникнуть различные подходы, несовпадающие оценки. Авторское видение этих вопросов, включая перспективы муниципального развития, будет изложено ниже.

При этом следует учитывать, что Конституционный Суд, являясь органом конституционно-судебного контроля, не вправе вторгаться в обсуждение и оценку целесообразности проводимой муниципально-правовой политики. Суд призван проявлять уважение и сдержанность в отношении прерогатив законодателя. В этом плане сформулированные Конституционным Судом по итогам рассмотрения соответствующих обращений правовые позиции не предрешают содержательных перспектив муниципальных преобразований, а фиксируют минимальные конституционные требования и ориентиры, которых законодатель должен придерживаться, оставаясь связанным также политическими целями и политической ответственностью.

Обсуждение современного состояния и перспектив российского местного самоуправления требует объективного учета исторических политико-правовых традиций, равно как и воспринятых народом конституционных ценностей, включая их отражение в конституционно-судебной практике. Поскольку местное самоуправление, решаемые с его помощью вопросы (местного значения) должны быть менее всего подвержены политизации, определение стратегии муниципального развития следует рассматривать как общее, ориентирующее на гражданское согласие — соборное, если угодно, — направление взаимодействия всех общественно-политических сил, которое не должно попадать в русло партийно-политической конъюнктуры.

## 1.2. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ ДЛЯ ЧЕЛОВЕКА, ОБЩЕСТВА, ГОСУДАРСТВА

**М**естное самоуправление является одной из важных содержательных характеристик современного конституционализма, признанной основой конституционного

строю демократической государственности. Нельзя не согласиться, что местное самоуправление и его юридическое выражение в городском праве стали важным источником правовой модернизации и самой конституционной системы цивилизации<sup>1</sup>.

Понимание исторической роли местного самоуправления в российской конституционной среде требует учета того обстоятельства, что от местного устройства мира, общины, как заметил еще А.И. Васильчиков, «зависит весь склад... русской общественной жизни; большим или меньшим развитием мирского элемента, его самостоятельностью, многолюдством, внутренней силой обуславливается не только в нравственном, но и материальном, хозяйственном отношении развитие земских и общественных учреждений в России»<sup>2</sup>. Известный дореволюционный публицист, редактор газеты «Московские Ведомости» М.Н. Катков указывал на несообразность подхода, при котором «земля» в политическом смысле противопоставляется государству: «Русская земля есть Русское государство, и Русское государство есть Русская земля. Это одно и то же, только с двух сторон взятое»<sup>3</sup>.

Признание местного самоуправления одной из важнейших конституционных ценностей, с реализацией которой связаны как налаживание жизнедеятельности конкретных местных сообществ, так и обеспечение единства и устойчивости всего государственно организованного общества, определяется особенностями его политико-правовой природы. В условиях развитой государственности местному самоуправлению имманентны двойственные качества, сочетание в том или ином виде характеристик естественно-территориальной самоорганизации жителей и механизма оптимизации государственной деятельности. На этой основе происходит дальнейшая интеграция в системе местного самоуправления субъективно-личностных и организационно-властных моментов, проявляется двуединая сущность местного самоуправления, где сущность первого по-

---

<sup>1</sup> См.: Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования/ пер. с англ. 2-е изд. М.: Изд-во МГУ; Инфра-М-Норма, 1998. С. 336–377; 510.

<sup>2</sup> См.: Васильчиков А.И., кн. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Изд. 3-е. В 3-х т. СПб., 1872. Т. II. С. 523.

<sup>3</sup> См.: Катков М.Н. О самодержавии и конституции. М.: Печатня А.И. Снегиревой, 1905. С. 47–48.



рядка — единство государственных и общественных начал, а сущность второго порядка — единство свободы и власти населения<sup>1</sup>.

Муниципальные институты народовластия выступают одновременно организационно-правовой основой совместной реализации права на осуществление местного самоуправления объединенными в местные сообщества жителями, которые, будучи одновременно ассоциированными участниками народного суверенитета, вовлекаются посредством местного самоуправления в формирование и реализацию суверенной воли всего народа. В свою очередь, органы местного самоуправления, как указывал Конституционный Суд, не входя в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, т. е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне<sup>2</sup>.

Уже поэтому попытки противопоставить местное самоуправление государству несостоятельны. Конституционное признание местного самоуправления (ст. 3, 12, 130–133 Конституции) отражает факт институционального самоопределения государственно организованного общества на определенном этапе его демократического развития и в этом смысле местное самоуправление — призванное в силу учредительной воли народа повсеместно обеспечивать удовлетворение жизненно важных потребностей человека по месту жительства и представительство интересов населения на внутри- и межмуниципальном, а также общегосударственном уровнях, — соотносится с системой государственности, безусловно входит в ее состав. Из этого вовсе не следует, однако, тождество местного самоуправления и государственной власти. Напротив, тогда и постольку местное самоуправление способно эффективно осуществлять в системе государственности свои функции, когда и поскольку во взаимоотношениях с государственной властью оно сохраняет некоторую дистанцию, оставаясь самостоятельным агентом

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М.: Городец, 2004. С. 59–72.

<sup>2</sup> См.: абзац 2 п. 2 мотивиров. части Определения КС РФ от 17 июня 2008 г. №435-О-О.

общественных потребностей местного населения, а не бюсти-  
телем интересов государственной или партийной бюрократии.

В научно-теоретическом плане решение вопроса о соотноше-  
нии государственной власти и местного самоуправления в своей  
основе определяется методологическими подходами, характери-  
зующими саму природу государственной власти как суверенной  
формы осуществления полновластия народа, с одной стороны, и  
сущностные начала местного самоуправления как интегрального  
единства институтов правового положения личности, граждан-  
ского общества и особой формы публичной власти — с другой.

Принципиальные основы решения этого вопроса предо-  
пределены ст. 12 Конституции РФ в ее нормативном единстве  
с ч. 2 ст. 3. Само расположение соответствующих статей (в гл.  
1 Конституции, положения которой образуют основы россий-  
ского конституционного строя) ориентируют на определение  
конституционно-правовой природы местного самоуправле-  
ния, что предполагает, в частности, необходимость системного  
анализа места и роли местного самоуправления в России как  
демократическом федеративном правовом социальном госу-  
дарстве с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1, ст. 7).  
Это означает, что получившие отражение в гл. 1 Конституции  
основополагающие характеристики местного самоуправления  
должны рассматриваться в общей системе демократических  
институтов российской государственности: как неотъемлемый  
ее элемент и одновременно одна из конституционных основ,  
своего рода фундамент демократической российской государ-  
ственности. Это, в свою очередь, во многом предопределяет  
основополагающие начала конституционно-правовой модели  
местного самоуправления и его взаимоотношений с государ-  
ственной властью.

Положение о том, что в Российской Федерации признает-  
ся и гарантируется местное самоуправление (ст. 12), имеет не  
просто констатирующее, а нормативное значение.

Это определяется, во-первых, выражением необходимости  
суверенно-государственного закрепления фактически склады-  
вающихся в общественной практике форм осуществления на-  
родом своей власти посредством публично-территориальной  
самоорганизации граждан по месту жительства. Законодатель-  
ное регулирование организации местного самоуправления,  
согласно правовой позиции Конституционного Суда, должно

обеспечивать уважение и защиту права на участие в местном самоуправлении в качестве непосредственно действующего права человека и гражданина, определяющего смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти<sup>1</sup>.

Во-вторых, местное самоуправление признается и гарантируется в Российской Федерации как одна из основ конституционного строя государства и общества. В соответствии с этим определяющие сущность местного самоуправления начала самоорганизации и автономии приобретают вполне определенное государственно-правовое значение принципиальных характеристик российской системы народовластия, формирования и реализации конституционных функций и задач публичной власти. С развитием институтов муниципальной самоорганизации Конституция РФ напрямую связывает, в частности, достижение целей пространственно-территориального развития (ст. 12, 131), проведение природоохранной (ст. 9), жилищной (ч. 2 и 3 ст. 40), здравоохранительной (ч. 1 и 2 ст. 41), образовательной (ч. 2 и 3 ст. 43) политики, финансовое регулирование (ч. 1 ст. 132), реализацию мер по охране общественного порядка (ч. 1 ст. 132). Вместе с тем, как таковые вопросы местного значения получают нормативное наполнение с учетом необходимости более эффективной реализации на местном уровне задач, которые ставит перед собой государство<sup>2</sup>. Поэтому функционально-правовое (компетенционное) содержание местного самоуправления, характеризующее предметную сферу самостоятельности муниципальной власти, вместе с тем определяет глубину проникновения самоуправленческих начал муниципальной демократии в осуществление конституционных функций государства. Степень развитости и реальный демократизм местного самоуправления определяют, таким образом, укрепление конституционного строя как государственно-правового выражения гражданского общества.

В-третьих, положение ст. 12 Конституции является конституционной фиксацией недопустимости лишения местного самоуправления его собственных сущностных характеристик как

---

<sup>1</sup> См.: абзац 4 п. 2 мотивиров. части Определения КС РФ от 9 декабря 2014 г. №2744-О.

<sup>2</sup> См.: абзац 5 п. 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 13 октября 2015 г. №26-П.

особой формы публичной власти, в том числе «государствления» местного самоуправления под предлогом его признания в качестве института государственности. Как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность (что подкрепляется и положением ст. 12 о соотношении органов местного самоуправления с органами государственной власти).

Самостоятельность местного самоуправления — его основное конституционное свойство и одновременно принцип взаимоотношений с государственной властью, имеющий двойное содержание. В негативно-охранительном плане самостоятельность предполагает запрет решающего участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, подмену органами государственной власти органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Вместе с тем самостоятельность должна рассматриваться, прежде всего, в позитивно-предоставительном ключе. Речь идет о понимании самостоятельности как реальной способности местного самоуправления осуществлять под свою ответственность активную деятельность по реализации принадлежащих ему как институту российской государственности публично-правовых функций в организационных формах и за счет сил и средств, которые в рамках закона определяются самими местными сообществами как наиболее предпочтительные. Из решений Конституционного Суда следует, что правовое регулирование, направленное на формализацию конкретных направлений и возможностей местного самоуправления по обеспечению бесперебойного доступа населения к необходимому для нормальной жизнедеятельности объему публичных услуг надлежащего качества, отвечает самой его природе и конституционному назначению<sup>1</sup>. При этом установление обязанностей местного самоуправления во исполнение предписаний, получивших непосредственное выражение в Конституции, в любом случае не может рассматриваться как вмешательство в самостоятельную деятельность органов местного самоуправления<sup>2</sup>. Однако местные сообще-

---

<sup>1</sup> См.: абзац 3 п. 3 мотивиров. части Постановления КС РФ от 29 марта 2011 г. №2-П.

<sup>2</sup> См.: абзац 3 п. 2 мотивиров. части Определения КС РФ от 1 марта 2012 г. №389-О-О.

ства не могут быть бесосновательно стеснены в достаточном усмотрении относительно определяемых непосредственно или через органы местного самоуправления конкретного порядка, условий, сроков реализации отнесенных к ведению местного самоуправления задач, — именно такой подход позволяет с учетом всей совокупности специфических местных факторов обеспечить достижение максимального социального эффекта.

Самостоятельность местного самоуправления служит, таким образом, не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и принципиальной основой для обеспечения интеграции местного самоуправления в систему публичной власти, поддержания в ней основанного на балансе интересов межуровневого взаимодействия, а также устойчивого диалога с гражданским обществом; она не ставит под сомнение ценность различных неимперативных форм сотрудничества между уровнями публичной власти.

Отнесение местного самоуправления к основам конституционного строя определяет его воздействие в той или иной мере на развитие всех конституционных характеристик российской государственности. Так, местное самоуправление подчинено фундаментальному требованию господства права (ч. 1 ст. 1, ч. 1 и 2 ст. 15 Конституции), но одновременно позволяет реализовать полнее важнейшую для правового государства идею правового закона. Это достигается в рамках самоуправленческого правообразования (муниципального правотворчества), обеспечивающего позитивно-нормативное закрепление в соответствии с Конституцией и законом сложившихся в данной социокультурной среде конкретизированных представлений о справедливости с учетом объективных условий жизнедеятельности, исторических и иных местных традиций, обычаев, нравственно-этических правил общезжития.

Посредством местного самоуправления задается высокий уровень глубины проникновения демократических начал в социально-политическую организацию общества, достигается укрепление и развитие социально-политического многообразия, не сводимого к политической многопартийности, что соотносится с целями ч. 1 ст. 1 и ч. 3 ст. 13 Конституции. Обеспечивая публично-территориальное взаимодействие жителей для реализации надполитических по своему характеру интере-

сов, связанных с удовлетворением жизненных потребностей по месту жительства, местное самоуправление является одним из важнейших факторов социальной сплоченности, поддержания гражданского мира и согласия. Ориентация на учет исторических и иных местных традиций в сочетании с признанием высокой ценности социального новаторства и общественных инициатив позволяет на местном уровне создавать наиболее комфортные условия для проявления индивидуальной автономии и одновременно находить приемлемые цивилизованные решения социальных разногласий в духе приверженности общим ценностям и любви к малой родине. Возможности граждан посредством местного самоуправления решающим образом влиять на состояние дел в своем районе, городе, селе, поселке и участвовать в управлении делами государства определяют условия для утверждения социально-политического достоинства личности, индивидуальной и коллективной самореализации, служат основой преодоления социального отчуждения, стигматизационной и территориальной сегрегации. В конечном итоге это способствует профилактике различных проявлений экстремизма.

В условиях, когда существенное усиление региональных начал в развитии партийной системы при наличии серьезных вызовов со стороны сепаратистских, националистических и террористических сил объективно сдерживается связанными с этим потенциальными угрозами нарушения государственности целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России, во многом именно развитие неполитизированных институтов муниципальной демократии, включая признание субъектности в местном самоуправлении за широким кругом некоммерческих и общественных организаций (в том числе в виде так называемых «ратушных партий»), может рассматриваться как наиболее перспективная основа для расширения возможностей по выявлению, учету и реализации социально-территориальных интересов в рамках поддержания высокого уровня безопасности для государственного единства и стабильности. Напротив, произвольное ослабление самостоятельности местного самоуправления, включая сужение электро-ральных форм обеспечения представительства значимых территориальных (местных) интересов, может явиться негативным фактором проведения в рамках федеративной политики принципа «удержание через вовлечение».

Ключевое положение, которое отводится местному самоуправлению в развитии демократических начал современной государственности, и тот вклад, который местные органы способны внести во взаимодействии с национальными и региональными властями в достижение общегосударственных целей устойчивого развития, являются сегодня общепризнанными. Соответствующие характеристики местного самоуправления получили отражение, в частности, в гл. 28 Повестки дня ООН на XXI век<sup>1</sup>, параграфе «Е» («Устойчивое развитие и окружающая среда») Декларации и программы действий форума тысячелетия ООН<sup>2</sup>, преамбуле Всемирной декларации местного самоуправления<sup>3</sup>, преамбуле и иных положениях Европейской хартии местного самоуправления<sup>4</sup>, в разработанном Центром ООН по населенным пунктам (Habitat) проекте Всемирной хартии местного самоуправления<sup>5</sup>. Декларация ООН о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии<sup>6</sup> выражает решимость Объединенных Наций расширить возможности местных органов в правовых рамках и с учетом условий каждой страны, чтобы они играли более эффективную роль в устойчивом развитии населенных пунктов (п. 39).

Как следует из подготовленных совместно Всемирным банком и Всемирной организацией «Объединенные города и местные власти» с участием представителей России Всемирных до-

---

<sup>1</sup> См.: Повестка дня на XXI век, принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. // URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21).

<sup>2</sup> См.: Декларация и Программа действий Форума тысячелетия «Мы, народы: укрепление Организации Объединенных Наций в XXI веке», принятые Форумом тысячелетия, Нью-Йорк, 22–26 мая 2000 г. // URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/forumdec.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/forumdec.shtml).

<sup>3</sup> См.: Worldwide declaration of local self-government, adopted by the IULA Council, Toronto, June 1993 // URL: [http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/eturansitu/charter/iula\\_decl\\_txt.html](http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/eturansitu/charter/iula_decl_txt.html).

<sup>4</sup> См.: СЗ РФ. 1998. №36. Ст. 4466.

<sup>5</sup> Текст проекта Всемирной хартии местного самоуправления, историю его разработки, заключение Конгресса местных и региональных властей Совета Европы к этому документу см.: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=942545&Site=COE>.

<sup>6</sup> См.: Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии, принятая на специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 9 июля 2001 г. // URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/habitatdec.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml).

кладов «О децентрализации и демократии на местном уровне» 2008 и 2010 гг., глобальным процессом конституционных и законодательных реформ стало «более широкое признание роли и позиций местных властей... несмотря на многие различия между странами»<sup>1</sup>, «местные органы власти во всем мире играют решающую роль в содействии развитию и улучшению уровня жизни населения»<sup>2</sup>.

Отмеченный глобальный процесс не является линейным, его течение характеризуется возникновением коллизий и противоречий, включая регрессивные факторы, как внешние по отношению к местному самоуправлению, так и внутренние. С одной стороны, мировой финансовый кризис 2008 г. и его последствия в виде сохраняющейся экономической турбулентности, а также глобальные вызовы, связанные с нарастающими угрозами терроризма, религиозного экстремизма, трансграничной преступности, усиливающегося миграционного давления и иными подобными обстоятельствами, создали предпосылки для сужения реальных возможностей местных органов при возрастающей концентрации административно-политических и финансово-экономических ресурсов на более высоких, государственных уровнях. В частности, в рекомендациях Всемирного форума местных и региональных лидеров (Мехико, 20 ноября 2010 г.)<sup>3</sup> обращено внимание на возникновение своего рода «идеального шторма» для многих местных властей, оказавшихся зажатыми в условиях повышенных нужд жителей и существенно сократившихся финансовых ресурсов; на существенно возросшие риски «рецентрализации», т. е. реверсивного мирового процесса демократической децентрализации, начавшейся в 1980-е гг. Участники Форума сочли необходимым вновь подтвердить, что «сильное местное самоуправление является существенным элементом как для экономического и социального прогресса, так и для демократии». Поскольку же управление городами, поселками, районами и поселениями сегодня становится решающим фактором в определении результа-

---

<sup>1</sup> См.: Decentralization and local democracy in the world. First global report. Barcelona, 2008. P. 20.

<sup>2</sup> См.: Local government finance: the challenges of the 21st century. Second Global report on decentralization and local democracy. Barcelona, 2010. P. 11.

<sup>3</sup> См.: Рекомендации Всемирного форума местных и региональных лидеров, принятые в Мехико 20 ноября 2010 года // URL: [http://www.euroasia-uclg.ru/images/Documents/recomend\\_mexico\\_rus.doc](http://www.euroasia-uclg.ru/images/Documents/recomend_mexico_rus.doc).



тов публичной политики, в Рекомендациях отмечается необходимость поставить во главу угла проблем развития обеспечение для местных и региональных органов «правильных юридических задач, ресурсов и возможностей», создание «эффективной системы многоуровневого управления, в которой все уровни — от глобального до местного — работают сообща, чтобы решить общие проблемы и учиться вместе».

С другой стороны, определенные явления кризисного характера свойственны для самого местного самоуправления, включая возрастающую технократизацию и структурную фрагментацию муниципального управления, приводящих к потере интереса населения в отношении происходящих событий на местном уровне, в том числе падению явки на местных выборах и сокращению числа желающих занять выборные должности, а также процессы ослабления муниципальных советов в пользу исполнительных органов.

Как бы то ни было, при сохранении приверженности идеалам конституционализма следует признать, что местному самоуправлению нет и не может быть альтернативы, в том числе в виде получившей распространение в последнее время идеологии «демократии участия» или так называемой корпоративной демократической системы, являющейся по сути деформацией принципов верховенства права и правовой демократии. Самоуправленческая (муниципальная) демократия как раз создает предпосылки для восполнения дефицита гражданского участия и преодоления на этой основе коррупционно-криминальных бюрократических искажений. Однако ее противопоставление «государственно-управленческой» демократии участия не вполне корректно. В идеальном варианте речь идет о возможности оптимального сочетания государственных и самоуправленческих (муниципальных) институтов демократии в единой системе осуществления народом своей власти. На этой основе оказывается возможным становление местного самоуправления, говоря языком А. Солженицына, как «демократии малых пространств»<sup>1</sup> (на уровне сел, хуторов, поселков, городов и т. п.), реализация которой определяет в конечном счете уровень и качество функционирования общегосударственного демократического режима и его социальную эффективность.

---

<sup>1</sup> См.: Солженицын А. И. Как нам обустроить Россию. Посильные соображения. М.: Патриот, 1990.

Сбалансирование муниципальных и государственных институтов в механизме народовластия предполагает необходимость учета того обстоятельства, что местное самоуправление реализуется в определенном национально-культурном контексте, что определяет как широкое многообразие возможных форм его осуществления, так и объективную дифференциацию траекторий развития муниципальных институтов на данном этапе с учетом политико-правовых традиций. Но сама возможность подходить к реализации задач муниципального строительства различным образом, имея в виду в том числе поиск наиболее адекватного конкретным условиям соотношения государственных и общественных начал, не может служить оправданием решений, ставящих местное самоуправление в зависимость от реализации иных конституционных ценностей. Единство и неделимость основ конституционного строя не предполагают наличия долгосрочной пользы от осуществления одних конституционных ценностей в ущерб другим, таким же по своему характеру. Конституционная логика строится на их взаимозависимости. Взаимосвязь таких фундаментальных ценностей, как самоуправление и державность, имеет в отечественной государственно-правовой традиции глубокие корни. На этой основе понимание местного самоуправления как неотъёмно приобретает дополнительное конституционное обоснование.

### 1.3. САМОУПРАВЛЕНИЕ В ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ: ОБЩИННОСТЬ В СОЧЕТАНИИ С ДЕРЖАВНОСТЬЮ

Отечественный исторический опыт свидетельствует, что отличительной чертой развития России всегда было повышенное значение государства, которое выступало зачастую главным субъектом социальных преобразований во многих областях, на разных этапах оно служило инициатором формирования и реализации программ развития, перестройки, модернизации общественных отношений (яркий пример государственной политики модернизации — петровский период нашей истории). Необходимость эффективного управления на широком географическом и социокультурном пространстве, постоянные военно-политические угрозы, как и сама русская ментальность, основанная на историческом осознании того,

что Россия может существовать лишь как мировая держава, предопределяли высокую степень централизации государственной власти и ее активное влияние на социальную действительность.

Вместе с тем социокультурная сложность и многомерность, значительная территориальная дифференциация условий жизни и деятельности, чувство «воли» и связанный с «равнинной недисциплинированностью» (выражение И. А. Ильина) особенный славянский индивидуализм определяли объективно высокое социально-политическое значение в развитии российской государственности местных общественных начал. Местные учреждения, полагал А. Д. Градовский, всегда поддерживают в народе политическую жизнь, устанавливают среди него общие интересы и следовательно служат лучшей опорой государственному единству<sup>1</sup>. С помощью различных форм общественного самоуправления (народная дружина, вече, крестьянская община и т.п.) в России обеспечивалась устойчивость политико-хозяйственных связей применительно к конкретным местным условиям и сложившемуся укладу, а верховная государственная власть получала подкрепление «советами всей земли», включая прежде всего земские соборы.

Одно из ярких, рельефных подтверждений глубинной философско-культурной и институциональной взаимосвязи в России начал общинности и державности, самоорганизации населения и государственного верховенства дает во многом уникальный исторический и современный опыт российского казачества, которое, будучи общественно-самодеятельным формированием, всегда несло в себе повышенный удельный вес государственно-правовых начал, обеспечивая укрепление национального духовно-нравственного и государственно-политического единства, пространственно-территориальное развитие и целостность страны. Не случайно институт казачества, имеющий федеральное правовое закрепление<sup>2</sup>, вместе с тем рассматривается как принципиально значимая составляющая уставного территориально-государственного строя

---

<sup>1</sup> См.: Градовский А. Д. История местного управления в России. Т. I. СПб., 1868. С. II–III.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. №154-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) «О государственной службе российского казачества» // СЗ РФ. 2005. №50. Ст. 5245.

Ростовской области (гл. 9 Устава Ростовской области), а также уставно-муниципального устройства муниципальных образований (ч. 2 ст. 14 Устава г. Ростова-на-Дону, гл. 4 Устава г. Таганрога, гл. 3 Устава г. Новошахтинска, гл. 3 Устава г. Новочеркаска).

Общинность и община служат в русской истории явным признаком и выражением для бытия и деятельности государственного общества<sup>1</sup>. Общество и государство, частное и публичное соединяются здесь в единое целое со всеми внутренними противоречиями и одновременно — с тенденциями к гармонизации, поиску баланса несовпадающих интересов.

Местное самоуправление в России традиционно определяло фактическую социально-политическую основу формирования институтов государственности в виде предшествующих централизованным структурам государственного управления общинно-вечевых форм социального взаимодействия и одновременно являлось средством участия народа в жизни Отечества, веками отражало структуру российского общества, которая юридически была закреплена государственной властью. В этом национальная специфика самоуправленческих, земских институтов, характеризующих, по словам А. И. Васильчикова, «действительно коренное, прирожденное начало русской гражданственности», «глубокое, хотя и смутное понятие о крепкой связи русского обывателя с русской землей»<sup>2</sup>.

Примечательно, что в ходе развернувшихся при подготовке и проведении земских реформ второй половины XIX в. — начала XX в. дискуссий относительно роли местного самоуправления позиция о несовместимости самодержавия и земства, отстаиваемая одним из центральных ведомств<sup>3</sup>, не встретила общего сочувствия даже в консервативных кругах. Один из крупнейших идеологов консерватизма Л. А. Тихомиров оценил подобный подход как искусственную и вредную для государства попытку отождествления верховной власти с правительственной бюро-

---

<sup>1</sup> См.: Лешков В. Н. Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIII в. М., 1858. С. II.

<sup>2</sup> См.: Васильчиков А. И., кн. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / Изд. 3-е. В 3-х т. СПб., 1872. Т. I. С. XXVIII.

<sup>3</sup> См.: Самодержавие и земство. Конфиденциальная записка Министра финансов Статс-секретаря С. Ю. Витте. Второе издание. Штутгарт, 1903.

кратией, которой, в сущности (но не самодержавной власти!) здесь противопоставлено земство. На деле же наиболее серьезные угрозы для государства, по мнению Л. А. Тихомирова, исходят в условиях монархии как раз от «властвующей бюрократии», а в условиях демократии — от «партийного политиканства», и привлечение общественных сил к управлению, сочетание бюрократических сил с общественными — наиболее действенное средство политической профилактики этих угроз, освобождающее силы верховной власти для прямого действия<sup>1</sup>.

При всей противоречивости земских реформ нельзя не признать, что земствам удалось (другое дело — благодаря или вопреки избранной в конечном итоге для них правовой модели) внести значительный вклад в развитие местного хозяйства, промышленности, связи, системы здравоохранения и народного просвещения. Само привлечение посредством земских учреждений местного населения к заведыванию местными пользами и нуждами было признано государственным благом<sup>2</sup>. Издержки муниципальных преобразований обуславливались в немалой степени их непоследовательностью, отсутствием четких ориентиров относительно места в управлении государством земских учреждений, которые рассматривались как особый орган государственной власти, но одновременно — как общественные, частные учреждения, не обладающие принудительной властью<sup>3</sup>. Но и в кругах, не разделявших убежденность в том, что земство сочетаемо с самодержавием, принципиально не оспаривалось, что земство, лишённое самостоятельности, руководимое во всех подробностях его деятельности предписаниями и указаниями администрации, «не имеет никакого равно значения; для целей управления оно является не только не нужным, но прямо вредным, так как не облегчает, но затрудняет задачи правительства, без всякой пользы тормозит деятельность последнего»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. Часть четвертая. М., 1905. С. 169–178.

<sup>2</sup> См.: преамбула Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 39. №40457.

<sup>3</sup> См.: Материалы по земскому общественному устройству. Т. 2. СПб. 1886. С. 146, 357, 380, 384.

<sup>4</sup> См.: Самодержавие и земство. Конфиденциальная записка Министра финансов Статс-секретаря С. Ю. Витте. С. 174

Современные исследования показывают, что при всей сложности своего положения земства даже в период сурового военного времени 1914–1916 гг., при явной недостаточности бюджетных средств, оказались в состоянии поддерживать относительно стабильную социальную ситуацию на местах, способствовали расширению инфраструктуры и коммунальных коммуникаций, формированию муниципализированных производственных предприятий, обеспечивавших импортозамещение в отношении ранее ввозимых (преимущественно из Германии) сельскохозяйственных орудий и других предметов<sup>1</sup>.

В условиях советской государственности активизация функций местных советов и их финансовой деятельности и инициатив рассматривалась на разных этапах как фактор борьбы с разрухой после окончания гражданской войны, поиска и реализации нестандартных решений в формировании доходной базы бюджетной системы для решения экстремальных задач в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.<sup>2</sup>

Реализация стоящих перед Россией на современном этапе задач связана с пониманием того, что стимулирование основанной на автономии, инициативности и предприимчивости общественной самоорганизации, обеспечение посредством самостоятельного и ответственного местного самоуправления устойчивого согласованного взаимодействия гражданского общества и суверенной государственной власти — необходимая предпосылка и условие успешных ответов на возникающие вызовы. Важнейшими общегосударственными приоритетами являются преодоление концентрации элементов номенклатурно-бюрократического централизма, гарантирование — при незыблемости суверенитета и единства государства в политико-правовом, социально-хозяйственном, духовно-культурном измерениях — возможностей наиболее широкой территориальной самоорганизации населения. Предстоит в должной мере осознать, что каждый субъект Федерации и

---

<sup>1</sup> См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Эксмо, 2010. С. 64–66.

<sup>2</sup> См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование. С. 82, 88.

каждое муниципальное образование являются полноправными участниками конституционно-правовой жизни, включая общедоделальные отношения; наполнить на новом историческом этапе реальным содержанием присушие конституционному строю начала децентрализации в соотношении с обеспечением организующей и интегрирующей роли сильного федерального центра.

При этом следует учитывать, что лежащие в основе российской государственности принципы федерализма и местного самоуправления являются взаимосвязанными и взаимообусловленными. Хотя не исключается возникновение между ними определенных коллизий на стадии реализации. Конституционная логика соотношения федерализма и местного самоуправления такова, что развитие местного самоуправления должно рассматриваться как один из важнейших факторов укрепления региональной государственности, служащей конституционно организованной формой регионального самоуправления населения; субъекты Российской Федерации, в свою очередь, призваны обеспечивать посильное содействие территориальной самоорганизации местных сообществ. В этом контексте развитие местного самоуправления приобретает характер совместной ответственности Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, а направления, формы его реализации должны определяться на основе баланса, достигаемого в соответствии с конституционной моделью местного самоуправления в условиях конкретно-исторического контекста.

Особая роль принадлежит здесь Конституционному Суду РФ. Судебно-конституционный контроль является важным средством реализации конституционной доктрины развития местного самоуправления в системе российской государственности и одновременно — универсальным институтом разрешения социальных противоречий и конфликтов, возникающих в связи с формированием и реализацией властеотношений, столкновением частных и публичных, местных и государственных интересов в муниципальной сфере. Формулируя правовые позиции, Конституционный Суд не только выступает хранителем Конституции, присуших ей основополагающих принципов и ценностей муниципальной демократии, получающих свое воплощение в конституционных институтах мест-

ного самоуправления, но он осуществляет в конечном счете — в рамках установленных судебно-конституционных процедур — и «преобразовательную» функцию по разработке и модификации конституционно-правовой доктрины развития местного самоуправления в системе демократической правовой социальной государственности России. Конституционно-судебная практика обогащает муниципальную доктрину и одновременно способствует формированию конституционно обоснованной стратегии совершенствования муниципального законодательства.







## 2. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ НА СТРАЖЕ ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 2.1. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ — ГАРАНТ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**К**онституция РФ прямо закрепляет требование гарантирования местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя (ст. 12). Это означает, что никакие нормы текущего федерального или регионального законодательства, равно как и никакие положения самой Конституции РФ, как это вытекает из ее ст. 16 (ч. 2), не могут толковаться и применяться вопреки этому требованию.

Свое развитие, дополнительное усиление этот принцип получает на уровне регионального законодательства. Как следует из ст. 75 Устава Ростовской области, органы государственной власти Ростовской области обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления; они не вправе принимать решения и совершать действия, ограничивающие эти права.

Важнейшей конституционной гарантией местного самоуправления является судебно-юрисдикционный механизм обеспечения его прав (ст. 46, 133 Конституции РФ). Именно посредством судебной защиты реально обеспечивается положение местных сообществ в качестве равноправных субъектов во взаимоотношениях с государством, недопустимость обращения с ними как с объектом государственной деятельности; иное не соответствовало бы конституционному статусу местных сообществ как субъектов права на осуществление муниципальной власти, гарантированному, в частности, запретом на ограничение прав местного самоуправления<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: абзац 9 п. 4.1 мотивиров. части п. 4.1 Постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. №30-П; абзац 5 п. 3 мотивиров. части Определения КС РФ от 4 декабря 2007 г. №828-О-П; абзац 3 п. 2.2 мотивиров. части Определения КС РФ от 6 марта 2008 г. №214-О-П; абзац 8 п. 2.1 мотивиров. части Определения Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 г. №194-О-П.

Судебная защита прав местного самоуправления носит универсальный и всеобъемлющий характер, она может быть реализована в различных процессуальных и юрисдикционных формах, предусмотренных Конституцией РФ в соответствии с правилами подведомственности и подсудности, установленными действующим процессуальным законодательством; обеспечивается в отношении любых актов, решений и действий, которые затрагивают права местного самоуправления. В тех случаях, когда обращение в суд в защиту прав, связанных с осуществлением местного самоуправления, специально законом не оговорено, умолчание законодателя следует интерпретировать с учетом прямого действия ст. 46, 133 Конституции РФ, т. е. в свете конституционного императива эффективной судебной защиты нарушенных прав<sup>1</sup>.

В судебном механизме гарантирования прав местного самоуправления особую роль играет конституционное правосудие. Это объясняется целым рядом обстоятельств. Во-первых, самой природой конституционно-судебного контроля и характером решаемых с его помощью задач, которые не сводятся к классическому пониманию функционально-правового содержания судебной власти, неразрывно связаны с обеспечением при помощи специфического, только Конституционному Суду присущего правового инструментария прямого действия Конституции, в том числе ее норм, относящихся к местному самоуправлению. Во-вторых, «жесткостью» Конституции, в рамках которой изменение ее норм, регулирующих местное самоуправление (ст. 12), не допускается иначе как путем принятия новой Конституции, а изменение других (ст. 130–133) — реализуется в усложненном порядке; и одновременно гибкостью,

---

<sup>1</sup> Подобный подход был продемонстрирован, в частности, в решениях КС РФ, касающихся правовых последствий обжалования в судебном порядке заинтересованными лицами правовых актов об удалении главы муниципального образования в отставку и о самороспуске представительного органа муниципального образования. В обоих случаях Конституционный Суд недвусмысленно указал на то, что отсутствие в законе норм, специально регулирующих соответствующие процедуры, включая использование связанных с этим средств судебного контроля, не ставит под сомнение необходимость обеспечения заинтересованным лицам гарантий своевременной и эффективной судебной защиты их прав. См.: п. 3.2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 27 июня 2013 г. №15-П; п. 3.1 мотивиров. части Постановления КС РФ от 26 июня 2014 г. №19-П.

эластичностью по своему характеру конституционного закрепления местного самоуправления, которое оставляет немалый диапазон свободы усмотрения для законодателя. В связи с этим потребности развивающейся муниципальной практики, особенно в условиях периода активно проводимых муниципальных реформ, диктуют необходимость достоверной интерпретационной конкретизации конституционных требований, предъявляемых к организации и функционированию местного самоуправления, его взаимоотношениям с органами государственной власти. В-третьих, именно конституционное правосудие позволяет каждому гражданину как первичному субъекту права на осуществление местного самоуправления спорить с государством в лице законодателя по вопросам установления и изменения правовых институтов нормативной, организационной, территориальной, экономической основ местного самоуправления; добиваться надлежащего законодательного обеспечения осуществления на соответствующей территории местного самоуправления.

Посредством конституционного правосудия не только гарантируются конституционные ценности муниципальной демократии, но и раскрывается система сущностных конституционных характеристик местного самоуправления, обеспечивается их согласование. По существу, именно Конституционным Судом было сформировано само понимание местного самоуправления, объема его прав и гарантий в конституционном смысле.

Уяснение специфики участия конституционного правосудия в гарантировании прав местного самоуправления связано с пониманием того обстоятельства, что в современных условиях конституционно-судебный контроль оказывает все более существенное влияние на все стороны правовой жизни, определяет ее переход на новый уровень освоения ценностей верховенства права и Конституции в виде формирующегося судебного конституционализма<sup>1</sup>. Это обеспечивается не только через непосредственное погружение конституционного правосудия в конституционную практику, но и посредством форми-

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2015; Бондарь Н. С. Джагарян А. А. Прямое действие Конституции: генерация и гарантирование конституционным правосудием // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. №3.

рования и развития с его помощью конституционно-правовой доктрины российской демократической государственности; реализации целей по правовой охране Конституции РФ и конституционной охране правовой системы в целом; правоспитательного, идеологического воздействия на правосознание общества путем отстаивания авторитета Конституции и укрепления доверия к ней как к реально действующему праву.

При всем многообразии подходов, касающихся сущности, назначения конституционно-судебного контроля, нет оснований сомневаться, что в российском конституционном правопорядке Конституционный Суд РФ — это орган государственной власти, безусловно относящийся к судебной ветви власти, ее непосредственный носитель. Соответствующий статус Конституционного Суда РФ закреплен Конституцией РФ, которая: а) предусматривает, что правосудие осуществляется только судом (ч. 1 ст. 118), а значит, и судом Конституционным; б) содержит широкую регламентацию статуса Конституционного Суда в главе, посвященной, главным образом, судебной власти (гл. 7); в) выделяет конституционное судопроизводство в самостоятельную форму осуществления судебной власти наряду с гражданским, административным и уголовным судопроизводством (ч. 2 ст. 118) и даже называет его первым, чем подчеркивается особое место Конституционного Суда в системе судебной власти как, по существу, высшего судебного органа конституционного контроля в России. В тех случаях, когда в судебной практике допускается придание законоположениям смысла, влекущего нарушение реализуемых на их основе конституционных прав, возникает вопрос о соответствии этих законоположений Конституции, подлежащий решению Конституционным Судом<sup>1</sup>. И хотя акты толкования закона, например постановления Пленума Верховного Суда РФ, не могут выступать самостоятельным предметом проверки, они подлежат учету при оценке конституционности закона, получившего соответствующее разъяснение<sup>2</sup>.

Вместе с тем безусловные существенные особенности юридической природы Конституционного Суда РФ как «судебного

---

<sup>1</sup> См., например, постановления КС РФ: от 22 апреля 2013 г. №8-П (абзац 1 п. 4.2 мотивиров. части); от 12 марта 2015 г. №4-П (абзац 2 п. 4 мотивиров. части).

<sup>2</sup> См.: абзац 4 п. 2.1 мотивировочной части Определения КС РФ от 21 мая 2015 г. №1071-О.

органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства» (ст. 1 ФКЗ о Конституционном Суде РФ<sup>1</sup>), свидетельствуют, что Конституционный Суд, являясь органом судебной власти, одновременно — больше, чем суд.

По самой природе, сущностным характеристикам и результатам деятельности статус Конституционного Суда не исчерпывается юрисдикционным правоприменением, а имеет более сложный характер. Получая институционное оформление, прежде всего, как правоприменительный юрисдикционный орган, конституционное правосудие — и это становится все более очевидным для отечественной юриспруденции — в своих итогово-правовых характеристиках сближается с нормативно-установительной юридической практикой, с правотворчеством. В этом плане Конституционный Суд РФ обладает своего рода квазихарактеристиками, но не «квасисуда», а квазиправотворческого органа, что при этом не лишает его статусных качеств полноценного судебного органа.

Конституционно-судебная нуллификация неконституционного закона, тождественная конституционно-нормативному запрету подобной (аналогичной) модели правового регулирования, преодоление конституционной дефектности закона средствами нормативно значимого толкования, не отступают от принципа разделения властей, а обеспечивают его функционирование в конституционных рамках и в условиях правовой определенности. Осуществление конституционно-судебного нормотворчества следует рассматривать как аспект такого рода взаимоуважительных отношений, подразумевающих презумпцию конституционной добросовестности законодателя при реализации своих прерогатив.

Конечно, роль Конституционного Суда России в правотворчестве весьма специфична, но само свойство нормативности не может укладываться в чисто формальные характеристики, а должно определяться на основе, прежде всего, содержательных признаков (оказывает ли правовой акт общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержится ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально неопределенного круга лиц, рассчитан ли он на многократное применение).

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ (в ред. от 14 декабря 2015 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

С этих позиций интерпретационные правовые акты, безусловно, могут иметь нормативное значение<sup>1</sup>. Но это вовсе не означает, что конституционно-судебное правотворчество является вторичным, производным, тем более второстепенным. Оно служит источником фиксации правоположений, выведенных из нормативных величин наиболее абстрактного уровня — общих принципов права, конституционных ценностей и принципов, опосредованных Конституцией и получающих реализацию во всех отраслях действующего права; соответствующие конституционно-судебные установления общего характера непосредственно определяют содержательные и процедурные основания и рамки законодательной и иных видов юридической деятельности.

Место и роль Конституционного Суда РФ в системе разделения властей, его основные функции и полномочия как судебного органа конституционного контроля определяются прежде всего тем обстоятельством, что Конституционный Суд — хранитель Конституции, включая присущие ей цели, ценности, принципы, нормы, относящиеся к организации и функционированию местного самоуправления. В этом плане обеспечение стабильности Конституции, незыблемости конституционного строя, составной частью которого является самостоятельное в пределах своих полномочий местное самоуправление, охрана прав и свобод, включая равным образом признаваемое в Российской Федерации как неотчуждаемое и непосредственно действующее право на осуществление местного самоуправления (ст. 12, 32, 130 Конституции РФ) — важнейшая задача Конституционного Суда.

Тот факт, что Конституционный Суд РФ, осуществляя в рамках своих полномочий рассмотрение конкретных дел, «решает исключительно вопросы права» (ч. 2 ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде РФ), не исключает необходимости осуществления функций конституционного контроля на основе не только формально-юридических оценок проверяемого нормативного правового акта с точки зрения его соответствия букве Конституции, но, в том числе, с учетом требований общеправовых принципов справедливости, равенства, достоинства личности, соразмерности и пропорциональности, баланса власти и свободы, которые имеют, в своей основе, не только нормативно-правовое, но и социальное, экономическое, политическое, социокультур-

---

<sup>1</sup> См.: п. 4.1–4.2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 31 марта 2015 г. №6-П.

ное содержание. Поэтому Конституционный Суд — не только хранитель, но и интерпретатор, активный преобразователь Конституции и конституционных институтов российской государственности, включая местное самоуправление, в соответствии с объективными процессами развития общества и государства. Творчески-преобразовательная, динамическая функция Конституционного Суда, в том числе в муниципальной сфере, обеспечивается с помощью различных способов конституционно-судебного контроля в рамках определенных Конституцией РФ (ст. 125) полномочий Конституционного Суда.

Одним из основных способов конституционно-судебного контроля, с помощью которого реализуется данная функция, является *толкование норм Конституции РФ*. С запросами о даче официального толкования положений Конституции РФ, касающихся местного самоуправления, Конституционный Суд РФ за время своей деятельности сталкивался дважды. Правда, оба раза отказывал в принятии обращения к рассмотрению как не отвечающих установленным критериям допустимости<sup>1</sup>. Вместе с тем, представляется очевидным, что ряд положений действующей Конституции РФ, связанных с регулированием местного самоуправления, вполне могли бы стать предметом конституционного толкования. Достаточно вспомнить ст. 12 Конституции РФ, предусматривающую не вхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, что далеко неоднозначно (зачастую полярно противоположно) интерпретируется как в научной литературе, так и в практике муниципального строительства.

Следующим способом конституционно-судебного преобразования конституционного регулирования местного самоуправления является *разрешение конституционно-правовых споров*. Толкование Конституции обеспечивается не только в рамках процедуры дачи разъяснения того или иного положения Основного Закона в связи с запросом о толковании Конституции, но и в порядке казуальной, т. е. вырабатываемой в связи с рассмотрением конкретного дела, конституционно-судебной интерпретации, которая по своей силе превышает интерпретацию Конституции любым другим органом<sup>2</sup>. Формулирование

---

<sup>1</sup> См. определения КС РФ от 4 февраля 1997 года №14-О, от 11 июня 1999 года №104-О.

<sup>2</sup> См.: абзац 1 п. 4 мотивиров. части Постановления КС РФ от 8 ноября

итогового вывода о конституционности или неконституционности оспариваемого законоположения необходимо предполагает выявление смысла и существа конституционно-правового подхода к данному вопросу, в том числе в системе действующего правового регулирования. Закономерным результатом такой конституционно-судебной деятельности является уяснение и истолкование прямых и обратных связей между положениями Конституции и текущим законодательством, их синхронизация в соответствии с требованиями иерархичности правовой системы, с одной стороны, и обогащение, наращивание нормативно-го потенциала конституционных принципов и норм, с другой.

Так, по итогам рассмотрения запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» Конституционный Суд пришел к выводу, что ст. 33 Конституции РФ, взятая в системном нормативном единстве с иными ее положениями, предполагает распространение вытекающих из нее принципов петиционных отношений в том числе на рассмотрение органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, включая юридические лица, а также она распространяется на рассмотрение соответствующих обращений осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями (Постановление от 18 июля 2012 г. №19-П).

Конституционным Судом также сформулировано казуальное толкование относящихся к местному самоуправлению многих других положений Конституции. Например, Суд установил, что по смыслу ч. 1 ст. 130 Конституции «вопросы местного значения... могут и должны решать именно органы местного самоуправления, а не органы государственной власти, что, однако, не исключает их взаимодействия... при решении общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования, а также участия органов местного самоуправления в установленных законом пределах в реализации публичных функций и задач государства на соответствующей территории»<sup>1</sup>. В ряде решений Конституционного Суда РФ выявлен

---

2012 г. №25-П.

<sup>1</sup> См.: абзац 3 п. 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 13 октября



смысл ч. 1 ст. 131 Конституции РФ: разъясняя положение о том, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» Суд указал, что она «должна определяться населением не произвольным образом, а в рамках установленных федеральным законом общих принципов организации местного самоуправления, в том числе относящихся к формам осуществления местного самоуправления, способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т. п.»<sup>1</sup>; при этом не исключается установление законодателем порядка, при котором самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления осуществляется посредством представительного органа муниципального образования, а не путем непосредственного волеизъявления населения на местном референдуме<sup>2</sup>.

В ряде решений Конституционного Суда содержится вывод о том, что формулировка ч. 2 ст. 131 Конституции РФ отличается от других, определяющих порядок самостоятельного решения населением вопросов местного значения: «учет мнения населения» в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер; в иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан; в случаях же изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление и действуют выборные органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения является референдум<sup>3</sup>.

Применительно к содержащейся в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ формуле «установление местных налогов и сборов»,

---

2015 г. №26-П.

<sup>1</sup> См.: абзац 4 п. 2.1 мотивиров. части Постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. №30-П; абзац 4 п. 3 мотивиров. части Определения КС РФ от 5 марта 2009 г. №375-О-О.

<sup>2</sup> См.: Определение КС РФ от 9 декабря 2014 г. №2744-О.

<sup>3</sup> См.: абзац 5 п. 6 мотивиров. части Постановления КС РФ от 24 января 1997 г. №1-П; абзац 6 п. 3 мотивиров. части Определения КС РФ от 10 июля 2003 г. №289-О; абзац 7 п. 2.1 мотивиров. части Определения КС РФ от 1 апреля 2008 г. №194-О-П; абзац 7 п. 3 мотивиров. части Определения КС РФ от 3 апреля 2007 г. №171-О-П.

используемой для определения компетенции органов местного самоуправления, Конституционный Суд констатировал, что она имеет иной юридический смысл в соотношении с понятием «установление федеральных налогов и сборов» (п. «з» ст. 71, ч. 3 ст. 75 Конституции РФ): если федеральный законодатель устанавливает федеральные налоги и сборы, самостоятельно определяя не только их перечень, но и все элементы налоговых обязательств, то органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом<sup>1</sup>.

Динамизм конституционному регулированию местного самоуправления придается в рамках деятельности Конституционного Суда по разрешению конституционно-правовых споров и непосредственно через итоговые оценки применяемых законодателем моделей правового регулирования: с помощью устранения из правовой системы конституционно дефектных нормативно-правовых конструкций либо, напротив, подтверждение их конституционной обоснованности, допустимости.

Например, в Постановлении от 7 июля 2011 г. №15-П Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции РФ положения ч. 3 ст. 23 Федерального закона №131-ФЗ и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в той мере, в какой этими положениями в системе действовавшего правового регулирования не исключалась возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создавался риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан. В соответствии с изменениями в Федеральный закон №131-ФЗ, внесенными Федеральным законом от 16 октября 2012 г. №173-ФЗ<sup>2</sup>, подобные риски исключены: введено императивное

---

<sup>1</sup> См.: п. 4 мотивиров. части Постановления КС РФ от 21 марта 1997 г. №5-П; Определение КС РФ от 5 февраля 1998 г. №22-О.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 16 октября 2012 г. №173-ФЗ «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статью 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного

правило применения мажоритарной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов поселений с численностью населения менее 3000 человек, а также с численностью депутатского корпуса менее 15 депутатов; предусмотрена обязательность распределения не менее 10 депутатских мандатов между списками кандидатов при применении смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. №15-П дисквалифицированы положения ч. 3 и 10 ст. 40 Федерального закона №131-ФЗ в той мере, в какой эти законоположения — при отсутствии в системе действовавшего на тот момент правового регулирования специальных правовых механизмов согласованного взаимодействия института судебной защиты прав лица, удаленного в отставку с должности главы муниципального образования, и института досрочных выборов главы муниципального образования — допускали в правоприменительной практике проведение таких досрочных выборов до разрешения судом вопроса о законности удаления главы муниципального образования в отставку и тем самым не гарантируют возможность реального восстановления его прав в случае признания судом соответствующего решения представительного органа местного самоуправления незаконным. В порядке реализации этого Постановления законодатель урегулировал право главы муниципального образования, в отношении которого представительным органом принято решение об удалении в отставку, на обращение с заявлением об обжаловании указанного решения в суд в течение 10 дней со дня официального опубликования такого решения; предусмотрел сокращенный срок для рассмотрения такого заявления, решение по которому должно быть вынесено не позднее чем через 10 дней со дня его подачи; ввел правило о недопустимости назначения досрочных выборов или принятия представительным органом решения об избрании главы муниципального образования из своего состава до вступления решения суда в законную силу<sup>1</sup>.

Преобразовательная функция Конституционного Суда мо-

---

самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. №43. Ст. 5786.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 4 октября 2014 г. №290-ФЗ «О внесении изменений в статьи 36 и 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. №40 (Ч. II). Ст. 5321.

жет обеспечиваться и в процессе разрешения компетенционных споров между высшими органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, включая и споры, касающиеся вопросов местного самоуправления. Несмотря на то, что подобные вопросы редко ставились перед Конституционным Судом, они потенциально имеют важное значение для развития конституционного регулирования местного самоуправления посредством конкретизации конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями и органами государственной власти в муниципально-правовой сфере и, таким образом, в том числе уточнения нормативно-правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации.

*Конституционное истолкование норм текущего муниципального и иного затрагивающего права местного самоуправления отраслевого законодательства* — еще один способ преобразования конституционного регулирования местного самоуправления.

Конституционное истолкование норм закона является специфической формой нормотворческой деятельности. Конституционное правосудие позволяет постигать конституционно-правовой смысл отраслевых норм и на этой основе раскрывать воплощенные в них конституционные ценности и цели развития российского государства и общества. Происходит конституционная «рихтовка» отраслевого законодательства (как, впрочем, и правоприменительной практики) с целью доведения его до уровня конституционных требований без вторжения в букву закона. Конституционный Суд «не может быть лишен возможности устанавливать конституционный режим применения нормы... чтобы исключить неконституционное истолкование этой нормы в правоприменении»<sup>1</sup>, и по своим правовым последствиям это «сопоставимо с изменением правовой регламентации отношений»<sup>2</sup>.

Конституционное истолкование — наиболее востребованный на практике способ конституционно-судебного реагирования на выявленные дефекты и дисфункции в законодательном регулировании, в том числе в муниципальной сфере. С одной

---

<sup>1</sup> См.: абзац 4 п. 3 мотивиров. части Постановления КС РФ от 7 ноября 2012 г. №24-П.

<sup>2</sup> См.: абзац 1 п. 4.2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 18 сентября 2014 г. №23-П.

стороны, это характеризует наличие конструктивного диалога, своего рода конституционного партнерства во взаимоотношениях конституционного правосудия и законодательной власти<sup>1</sup>. С другой — обращение к конституционному истолкованию определяется поиском посредством конституционного правосудия оптимального баланса правовых интересов в рамках оценки возможных негативных последствий сохранения действительности оспариваемой нормы и ее устранения из правовой системы, поскольку дисквалификация нормы может существенно повлиять на функционирование правовой системы в целом и создать трудности в правоприменении, в частности обусловленные возникшей пробельностью в правовом регулировании и необходимостью ее устранения.

В качестве примеров здесь можно привести Постановление Конституционного Суда от 13 октября 2015 г. №26-П и от 26 апреля 2016 г. №13-П, в которых был выявлен конституционно-правовой смысл соответственно ч. 18 ст. 35 Федерального закона №131-ФЗ, а также п. 18 ч. 1 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 того же федерального закона, а именно: содержащиеся в них законоположения, определяющие компетенцию городских округов, муниципальных районов в сфере обращения с отходами, не предполагают возложения на органы местного самоуправления 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 образований, если органы местного самоуправления таких муниципальных образований не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

В Постановлении от 8 декабря 2015 г. №32-П Конституционный Суд дал конституционно-правовое истолкование положе-

---

<sup>1</sup> Как отмечает Председатель КС РФ В.Д. Зорькин, Конституционный Суд почти никогда не признает законодательные нормы полностью неконституционными, обычно делает оговорки «в той мере, в какой...» и т.п., а нередко ограничивается лишь выявлением конституционного смысла нормы, чтобы снять ее неоднозначное истолкование на практике. Тем самым Суд стремится поддерживать авторитет законодателя, видит свою задачу в совместной согласованной работе по совершенствованию действующего законодательства (см.: Зорькин В.Д. Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2015. №3. С. 1).

нию п. 5 ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: оно не предполагает возможность установления такого правового механизма реализации лицами, замещающими должности муниципальной службы, права на получение назначенной им пенсии за выслугу лет, который порождает не согласующуюся с конституционно значимыми целями и выходящую за рамки конституционно допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина дифференциацию правового положения лиц, проходивших муниципальную службу в одном и том же муниципальном образовании, исключительно в зависимости от избранного ими места жительства в пределах Российской Федерации и, тем самым, в нарушение конституционных принципов справедливости и равенства, приводит к лишению их данного права в случае выезда на постоянное место жительства за пределы субъекта Российской Федерации, на территории которого находится соответствующее муниципальное образование.

Существенное преобразовательно-динамическое воздействие на конституционное регулирование местного самоуправления оказывает и такой способ конституционно-судебного реагирования, как *рекомендации законодателю*, возможность формулирования которых непосредственно вытекает из контрольно-юрисдикционной природы конституционного правосудия и его основного предназначения, связанного с обеспечением верховенства и прямого действия Конституции. Оценивая конституционность нормативного акта, Конституционный Суд может, руководствуясь принципом разумной сдержанности, прийти к выводу, что хотя этот нормативный акт содержит некоторые дефекты конституционно-правового характера, могущие в определенных ситуациях послужить предпосылкой для нарушения конституционно значимых ценностей, включая права и свободы человека и гражданина, тем не менее, выявленные недостатки не образуют в своей совокупности достаточно основания для признания рассматриваемого нормативного акта не соответствующим Конституции; но и угрозы, связанные с возможными произвольными отступлениями от требований Конституции при применении данного нормативного акта, не могут быть оставлены без внимания, а их устранение требует вмешательства законодателя. В этом случае Конституционный Суд может посчитать необходимым обратиться к законодателю с поручением устранить указанные недостатки.

Конституционно-судебные рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования местного самоуправления не являются императивно-обязательными, а ориентируют субъектов нормотворчества на последовательную и системную реализацию конституционных принципов и норм. Но это ни в коем случае не означает, что законодатель может уклоняться от учета соответствующих правовых позиций Конституционного Суда, тем более их игнорировать, — это может привести к усилению конституционно-дефектной противоречивости, рассогласованности законодательства и, тем самым, существенным нарушениям прав местного самоуправления. «Поскольку возможность формулировать в своих решениях поручения подобного рода предопределена конституционно-правовым статусом Конституционного Суда РФ», — отмечается в одном из его решений, — «законодатель не вправе оставлять без внимания решения Конституционного Суда РФ, в которых содержатся обращения к нему поручения»<sup>1</sup>.

При этом Конституционный Суд не лишен возможности варьировать степень обязывания в обращенных к законодателю рекомендательных суждениях, усиливать или ослаблять их понудительный эффект в зависимости от предметно-содержательных особенностей рассматриваемого конкретного дела, характера и масштаба выявленных конституционно-правовых дефектов в правовом регулировании и правоприменительной практике, пространственно-временных и субъектных аспектов проявления подобных недостатков.

Так, например, в Постановлении от 26 июня 2014 г. №19-П Конституционный Суд, столкнувшись с ситуацией рассогласованности правового регулирования досрочных выборов депутатов представительного органа муниципального образования в связи его самороспуском и обеспечения судебной защиты прав депутатов представительного органа, принявшего решение о самороспуске, пришел к выводу о том, что выявленные дефекты могут быть преодолены с использованием конституционно-судебного истолкования оспариваемых норм на основе ранее выработанных Конституционным Судом правовых позиций. Вместе с тем, в законодательстве должны обеспечиваться надлежащие, отвечающие требованиям формаль-

---

<sup>1</sup> См.: абзац 4 п. 5 мотивиров. части Постановления КС РФ от 14 мая 2012 г. №11-П.

ной определенности гарантии непрерывности народного представительства и стабильности депутатского мандата, четкие и понятные процедурные условия реализации эффективной и своевременной судебной защиты. В связи с этим Суд выразил решительную убежденность в том, что существует необходимость внесения изменений в правовое регулирование, которые «обеспечивали бы максимально возможное сокращение сроков судебного обжалования решения о самороспуске и незамедлительное рассмотрение судом соответствующего гражданского дела». Следуя поручению Конституционного Суда, законодатель предусмотрел в КАС РФ специальные десятидневные сроки на: обращение с заявлением об оспаривании решения представительного органа о самороспуске (ч. 2 ст. 219), рассмотрение этого заявления судом (ч. 2 ст. 226), подачу апелляции такой жалобы, представления на решение суда (ч. 2 ст. 298), а также рассмотрение такой жалобы, представления (ч. 4 ст. 305).

Иной подход нашел отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. №26-П. В ходе анализа конституционных оснований вовлечения местного самоуправления в деятельность по обращению с отходами, Конституционный Суд пришел к выводу, что с конституционной природой местного самоуправления соотносимо возложение на муниципальные органы в том числе обязанностей по обеспечению проведения за счет собственных сил и средств мероприятий по ликвидации загрязнения территории муниципального образования отходами, образовавшимися в результате самой жизнедеятельности населения, если выявленный факт загрязнения не является следствием невыполнения или ненадлежащего выполнения конкретным лицом своих обязанностей, связанных с использованием того или иного земельного участка на территории данного муниципального образования. Однако действующее законодательство не ставит решение вопроса о характере и объеме полномочий и о финансовых обязательствах муниципальных образований в области обращения с отходами в зависимость от принадлежности соответствующих отходов к конкретному виду. В связи с этим Конституционный Суд подчеркнул, что придание им самим критерию дифференциации отходов по видам нормативно-правового значения для определения пределов ответственности муниципальных образований вышло бы за рамки конституционно-судебной



компетенции. Но вместе с тем Конституционный Суд посчитал возможным обратить внимание законодателя на то, что «при определении компетенции муниципальных образований в области обращения с отходами не исключается возможность учета видовой принадлежности соответствующих отходов, в том числе как являющихся результатом жизнедеятельности местного сообщества» (абзац 2 п. 5.2 мотивиров. части). Налицо пример наиболее мягкой, дискурсивно-ориентированной рекомендации законодателю, демонстрирующей один из возможных конституционно приемлемых вариантов совершенствования правового регулирования, притом с учетом обсуждения и оценки его целесообразности в рамках широкой дискреции законодателя.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что, к сожалению, далеко не все рекомендации Конституционного Суда РФ исполняются уполномоченными органами одинаково добросовестно, своевременно и полно. Так, например, долгое время не выполняется адресованная, прежде всего, законодателям субъектов Российской Федерации и представительным органам муниципальных образований конституционно-судебная рекомендация о необходимости установления организационно-правового механизма учета мнения населения при проведении муниципально-территориальных преобразований, связанных с изменением муниципальной принадлежности ненаселенных территорий (Определение от 6 марта 2008 г. №214-О-П). Конституционный Суд РФ установил, что такой механизм должен обеспечивать гласность при подготовке и принятии решения о муниципально-территориальных изменениях и эффективный контроль местного сообщества за их осуществлением, а следовательно, предполагает, в частности, заблаговременное информирование населения о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об изменении его границ и предоставление гражданам реальной возможности довести до сведения депутатов свое мнение по соответствующему вопросу. При этом не исключается и обращение к формам прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», включая публичные слушания (ст. 28) или опрос граждан (ст. 31).

Таким образом, можно говорить о триедином функционально-правовом присутствии конституционного правосудия в муниципальной сфере, которое определяется согласованным взаимодействием и взаимодополняемостью: **нормоконтрольной функции**, связанной с проверкой конституционности нормативных актов, регулирующих местное самоуправление, и обеспечением соответствия законодательных решений в этой сфере конституционным принципам и нормам; **правозащитной функции**, характеризующей конституционное правосудие как один из важнейших элементов общесудебного механизма защиты конституционного права на осуществление местного самоуправления; **преобразовательной функции**, посредством которой достигается конкретизация сконцентрированного в конституционных нормах и институтах содержания и выявление конституционного смысла текущего законодательства в конкретно-историческом изменяющемся контексте.

Соответственно, юрисдикционной сферой федерального конституционного правосудия охватываются как институционально-структурная (организационно-правовая), так и субъективно-личностная составляющие местного самоуправления, конституционное регулирование которых в своей совокупности определяет конституционную модель местного самоуправления. Конституционный Суд как орган конституционного правосудия обеспечивает последовательную гармонизацию буквы и духа Конституции, приведение ее формально-юридического нормативного содержания — независимо от времени и политических условий ее принятия — в соответствии с реальными отношениями политического властвования, социальной и экономической организацией общества и государства. Тем самым охрана Конституции, ее стабильность поддерживаются в органическом сочетании с динамизмом конституционной системы, конституционное правосудие выступает гарантом «живой» конституционной модели местного самоуправления.

Реальное значение и роль конституционного правосудия в гарантировании местного самоуправления, обеспечении конституционализации его развития определяются во многом тем, что инструментарий конституционно-судебного контроля и защиты может быть востребован и в основном реализу-

ется на практике непосредственно по инициативе самих субъектов местного самоуправления. Здесь важно учитывать, что сам статус Конституционного Суда определяется единством конституционно-контрольных и судебно-юрисдикционных начал, но в его природе сочетаются также признаки органа государственной власти и одновременно органа демократического контроля народа за соблюдением его суверенных прав и реализацией учредительной, конституирующей воли.

Хотя право на обращение в Конституционный Суд в защиту прав местного самоуправления до настоящего времени не получило своего прямого закрепления в федеральном законодательстве, оно реализуется на основе правовой позиции самого Конституционного Суда РФ, выраженной в ряде решений. Согласно этой правовой позиции «не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления»<sup>1</sup>. В соответствии с этим Конституционный Суд РФ признает допустимыми конституционные жалобы в защиту прав местного самоуправления выборных должностных лиц и органов местного самоуправления<sup>2</sup>, а также самого населения муниципального образования. Защита прав местного самоуправления в соответствующей их части может обеспечиваться посредством конституционного правосудия и по жалобам, исходящим от муниципальных унитарных предприятий<sup>3</sup>, учреждений<sup>4</sup>.

Изменения, внесенные в регулирование конституционно-судопроизводства, включая требования допустимости об-

---

<sup>1</sup> См., например: абзац 2 п. 4 мотивиров. части Постановления КС РФ от 2 апреля 2002 г. №7-П; абзац 1 п. 2 мотивиров. части Определения КС РФ от 11 июля 2002 г. №207-О; абзац 2 п. 2 мотивиров. части Определения КС РФ от 9 апреля 2003 г. №132-О.

<sup>2</sup> См., например: постановления КС РФ от 15 мая 2006 г. №5-П, от 29 марта 2011 г. №2-П, от 30 марта 2012 г. №9-П, от 13 октября 2015 г. №26-П, от 26 апреля 2016 г. №13-П.

<sup>3</sup> См., например, определения КС РФ: от 10 ноября 2002 г. №341-О, от 15 июля 2010 г. №1097-О-О, от 24 декабря 2012 г. №2304-О, от 21 мая 2015 г. №1069-О, от 27 октября 2015 г. №2428-О, от 27 октября 2015 г. №2541-О.

<sup>4</sup> См., например, определения КС РФ: от 16 октября 2007 г. №723-О-О, от 3 июля 2008 г. №630-О-П, от 29 мая 2012 г. №1008-О, от 23 октября 2014 г. №2335-О.

ращений граждан, их объединений в Конституционный Суд<sup>1</sup>, и одновременно динамика процессуального законодательства в части административного судопроизводства, потребовали уточнения Конституционным Судом ранее выработанных им общих подходов в отношении конституционной жалобы в защиту прав местного самоуправления.

В определениях от 29 сентября 2015 г. №2002-О и №2003-О, а также от 6 октября 2015 г. №2004-О, Конституционный Суд сформулировал три основополагающих тезиса, раскрывающих в новых условиях, методологию оценки допустимости соответствующих обращений:

— во-первых, в системе действующего законодательства возможность обжалования в Конституционный Суд примененного судом в конкретном деле закона неразрывно связана с реализацией целей по восстановлению гражданином своих нарушенных прав. Поэтому осуществление конкретного нормоконтроля обусловлено наличием для заявителя тех или иных препятствий в реализации его прав или же обременений, возникших при применении в отношении него норм закона и не устраненных по итогам завершившегося рассмотрения его конкретного дела судом;

— во-вторых, критерии допустимости конституционной жалобы, установленные ФКЗ о Конституционном Суде РФ, носят автономный характер, в частности в соотношении с требованиями, установленными в отношении предъявления заявления в порядке административного судопроизводства. Поэтому рассмотрение судом общей юрисдикции, арбитражным судом дела в связи с предъявлением указанного заявления не предопределяет автоматически вывода о том, что любые нормы закона, на которые ссылается суд общей юрисдикции в своем решении по такому заявлению, следует рассматривать как примененные в конкретном деле заявителя в том смысле, какой ему придается ФКЗ о Конституционном Суде;

— в-третьих, при оценке допустимости конституционной жалобы следует учитывать специфику конституционного

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 г. №7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. №45. Ст. 5742; Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. №9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. №23. Ст. 2922.

права на местное самоуправление, которое характеризуется единством индивидуальных и коллективных начал. Сам факт проживания гражданина на территории муниципального образования и принадлежности к соответствующему местному сообществу не предопределяет признание его в качестве субъекта, правомочного выступать в рамках конституционного судопроизводства в защиту всеобщих интересов населения соответствующего муниципального образования. Допустимость конституционной жалобы в защиту прав местного самоуправления обуславливается наличием конкретных правоотношений с участием заявителя, чьи муниципальные права, соответствующие его статусу как индивидуального либо коллективного субъекта, были затронуты. В частности, оценка конституционности отраслевых законоположений на предмет соответствия требованию учета мнения населения при проведении муниципально-территориальных изменений (ч. 2 ст. 131 Конституции РФ) возможна по индивидуальной жалобе в том случае, если непосредственно для заявителя применением оспариваемой нормы были созданы препятствия для выражения своего мнения по соответствующему вопросу и учету этого мнения.

Выработанный Конституционным Судом РФ подход не создает преград для осуществления конституционно-судебной защиты прав местного самоуправления на основании обращений граждан, а предполагает, что использование столь серьезного юрисдикционно-контрольного инструментария не может считаться ординарным, должно быть востребовано в тех случаях, когда нарушенные муниципальные права не могут быть восстановлены с помощью иных судебно-юрисдикционных средств. Конституционный Суд играет важную роль в гарантировании прав местного самоуправления, и эффективная реализация возложенных на него функций предполагает необходимость учета того обстоятельства, что соответствующее гарантирование достигается во взаимодействии всей совокупности институциональных элементов, образующих судебно-юрисдикционный механизм защиты прав местного самоуправления, и при участии различных видов судопроизводств. Не исключается возможность для гражданина оспорить в Конституционном Суде законоположение, ставшее в связи с его заявлением в защиту прав местного самоуправления предметом судебного нормо-

контроля в порядке административного судопроизводства, но требуется наличие документального подтверждения того, что соответствующей нормой были затронуты в конкретных правоотношениях права непосредственно заявителя. Применительно к органам местного самоуправления как субъектам права на конституционную жалобу вновь сформулированный Конституционным Судом не несет каких-либо изменений в части критериев допустимости обращений подобного рода. Конституционная жалоба определяется в данном случае правомочностью органа местного самоуправления в соответствии с его нормативно закрепленным статусом выступать от имени муниципального образования, а также наличием применения оспариваемой нормы закона в конкретном деле судом, приведшего к нарушению прав данного муниципального образования.

## 2.2. ЗНАЧЕНИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

**В** настоящее время можно признать господствующей оценку юридической природы решений Конституционного Суда РФ как источников российского права, включая его муниципально-правовую составляющую. «Сегодня для всех очевидно, что те решения, разъяснения, которые принимает Конституционный Суд, безусловно, являются источником права со всеми вытекающими отсюда последствиями»<sup>1</sup>.

Существенная роль, которую играет конституционное правосудие в гарантировании конституционных прав местного самоуправления и обеспечении эволюционного интерпретационно-нормативного преобразования конституционного регулирования муниципальных (самоуправленческих) отношений, естественным образом предполагает активное вовлечение Конституционного Суда в формирование, развитие современной муниципально-правовой политики, в определение конституционной стратегии (концепции) совершенствования муниципального законодательства и правоприменительной

---

<sup>1</sup> См.: вступительное слово Президента РФ на встрече с судьями КС РФ 11 декабря 2010 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/news/9792>.

практики. Конечно, к источникам муниципального права относятся не все решения Конституционного Суда, а прежде всего те постановления и определения, которые вынесены по итогам проверки конституционности нормативных правовых актов или отдельных норм муниципального права, содержащихся в федеральных законах, конституциях, уставах и законах субъектов РФ, нормативных указах Президента РФ и др., или дают толкование тех положений Конституции, которые имеют муниципально-правовое значение. Акты же местного (муниципального) нормотворчества не могут быть предметом проверки Конституционного Суда РФ.

Какова же природа решений Конституционного Суда РФ как источников муниципального права, и не ведет ли воздействие конституционного правосудия к формированию муниципально-правовой политики к политизации конституционного правосудия, реализации с его помощью политических задач в муниципальной сфере в обход буквы Конституции?

При поиске ответа на этот вопрос следует учитывать, прежде всего, что регулятивно-правовое значение решений Конституционного Суда, в том числе на сферу муниципально-правовой политики, непосредственно вытекает из его природы, места и роли в государственно-правовой системе России. Основные признаки конституционно-правового статуса Конституционного Суда РФ позволяют говорить о нем как о весьма специфическом судебном-контрольном квазиправотворческом органе, государственно-властные акты которого имеют особый — нормативный и одновременно доктринальный характер. Нормативность и доктринальность — эти две характеристики решений Конституционного Суда РФ в своем единстве создают некое новое, интегральное качество данного вида актов как самостоятельных источников права — их нормативно-доктринальную природу.

Единство нормативности и доктринальности видит в своих решениях и сам Конституционный Суд<sup>1</sup>, что укладывается и в его более общие подходы. Имеется в виду, что получающие отражение в актах конституционного правосудия толкование

---

<sup>1</sup> См., например: абзац 7 п. 4.2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. №30-П; а также определения КС РФ: от 6 марта 2008 г. №214-О-П (абзац 1 п. 2.2 мотивиров. части); от 1 апреля 2008 г. №194-О-П (абзац 4 п. 2.1 мотивиров. части).

и реализация Конституции предполагают необходимость учета, в частности, особенностей исторического развития России и конституционно значимых нравственных ценностей, определенных историческими, культурными и иными традициями многонационального народа России<sup>1</sup>. И одновременно решения Конституционного Суда, содержащие итоговую оценку проверяемых норм, казуальное или абстрактное толкование конституционных или отраслевых положений, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как и решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же как нормативные акты, общее значение<sup>2</sup>. Этим предопределяется и их двойственное назначение в системе источников права.

С одной стороны, решения Конституционного Суда являются **источником конституционного права**, и в этом качестве они всегда содержат нормативную энергию (негативного либо позитивного характера), направленную на сферу конституционного регулирования. С другой стороны, с учетом предмета конкретных дел, который может быть образован нормами различной отраслевой принадлежности, **решения Конституционного Суда выступают источниками и других отраслей права, в том числе муниципального права**, обеспечивая «сцепку» собственно конституционно-правовых норм с муниципально-правовыми нормами и создавая нормативное единство, основанное на выявленной в процессе рассмотрения дела объективной взаимосвязи, переплетении конституционных и отраслевых правоотношений<sup>3</sup>. Решения Конституционного Суда являются неотъемлемой частью конституционно-правовой реальности и вместе с тем определяют реальность Конституции, обеспечивают выявление, раскрытие, конкретизацию и развитие присущих Конституции правовых стандартов, относящихся к деятельности всех субъектов права; служат высшей непосредственной формой конкретизированного выражения

---

<sup>1</sup> См. постановления КС РФ: от 15 декабря 2004 г. №18-П (абзац 1 п. 4 мотивиров. части); от 23 сентября 2014 г. №24-П (абзацы 4–5 п. 2.2 мотивиров. части).

<sup>2</sup> См.: абзац 1 п. 4 мотивиров. части Постановления КС РФ от 16 июня 1998 г. №19-П.

<sup>3</sup> См.: Бондарь Н. С. Акты конституционного правосудия как межотраслевой источник практической юриспруденции // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. 2014. №1.



конституционно-правовых атрибутов и критериев правового качества нормативных актов, институтов, в конечном счете — всей правовой системы<sup>1</sup>.

Говоря о юридических свойствах решений Конституционного Суда РФ, позволяющих рассматривать их в качестве источников муниципального права, нужно учитывать следующее.

Во-первых, признание решений Конституционного Суда РФ источниками права не может выводиться только лишь из восприятия их в качестве разновидности источников судебной практики. Решения Конституционного Суда РФ являются обязательными для всех правоприменителей не в силу прецедентного их значения, а по своей внутренней природе, в силу собственных юридических характеристик как акта конституционного контроля: после принятого Конституционным Судом РФ решения невозможно рассмотрение аналогичных дел (что характерно для прецедентов) каким бы то ни было юрисдикционным органом, включая и сам Конституционный Суд РФ.

Во-вторых, являясь актами правосудия (хотя и конституционного) и уже в силу этого обладая определенными характеристиками правоприменительного акта, решения Конституционного Суда РФ одновременно приобретают черты нормативного правового акта. Причем нормативную энергию соответствующие документы Конституционного Суда РФ получают не в результате нормотворческой деятельности в ее классическом проявлении, а по итогам осуществления конституционного судебного контроля как особой формы государственно-властной деятельности. Согласно правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. №19-П: «...решения Конституционного Суда РФ, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов».

Вместе с тем нормативный характер имеют не только решения Конституционного Суда РФ, дисквалифицирующие право-

---

<sup>1</sup> См.: Джагарян А. А. Вмененная безупречность: решения Конституционного Суда Российской Федерации и правовое качество // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2.

вую норму и устраняющие ее тем самым из правовой системы, но и те его решения, в которых норма хотя и не признается утратившей юридическую силу, вводится в определенный Конституционным Судом РФ режим конституционного (соответствующего Конституции РФ) правоприменения.

В-третьих, при решении вопроса о юридической силе решений Конституционного Суда РФ как источника права следует учитывать, что они стоят выше федеральных законов. Решениями же, равными по юридической силе конституционным нормам, можно считать лишь акты толкования норм Конституции РФ, что подтверждается в том числе и усложненным порядком принятия таких решений — большинством не менее двух третей от общего числа судей (ч. 4 ст. 72 ФКЗ о Конституционном Суде РФ). Акты же конституционной оценки и тем более конституционной интерпретации норм отраслевого законодательства занимают как бы промежуточное, буферное положение между Конституцией РФ и актами законодательства, т.е. они стоят выше федеральных законов, но ниже самой Конституции РФ.

В-четвертых, решения Конституционного Суда РФ являются окончательными, не требуют дополнительного подтверждения другими государственными органами и не подлежат обжалованию. Это касается как решений Конституционного Суда РФ, принятых по итогам рассмотрения дела, назначенного к слушанию в заседании Конституционного Суда РФ, так и решений, принятых в порядке так называемого письменного судопроизводства, т.е. без проведения слушания.

Наконец, в-пятых, решения Конституционного Суда РФ подлежат опубликованию в установленном порядке в официальных изданиях органов государственной власти России, а также субъектов РФ, которых они касаются.

Нормативно-доктринальный характер решений Конституционного Суда воплощает в себе реализуемое посредством конституционно-судебного нормоконтроля государственно-властное (конституционное) воздействие на общественные отношения, связанные с наиболее важными аспектами политической жизни общества и государства, включая местное самоуправление, которое, безусловно, имеет в настоящее время существенное и всевозрастающее государственное значение. При этом сама практика конституционного нормоконтроля позволяет сформулировать своего рода конституционно-правовую

максиму: дух Конституции должен служить не политизации конституционных институтов местного самоуправления, а конституционализации муниципально-правовой политики<sup>1</sup>.

Речь идет о том, что «защита Конституции в отрыве от реальной государственности, обусловленной сотнями причин, от общественной ситуации — это нонсенс», поскольку право «есть исторически выверяемый баланс между идеалом и реальностью, должным и возможным»<sup>2</sup>.

В этом плане Конституционный Суд, реализуя возложенные на него полномочия: а) дает государственно-правовую оценку происходящим политическим изменениям в муниципальной сфере, имеющим, по сути, конституционное значение, и обеспечивает их юридическое закрепление; б) обеспечивает баланс коллизионных ценностей и политических интересов, связанных с организацией и функционированием муниципальной власти, различных форм и институтов муниципальной самоорганизации населения; в) определяет конституционные основания и пределы усмотрения законодателя при реализации муниципально-правовой политики; г) оказывает непосредственное влияние на формирование и реализацию конституционных начал муниципально-правовой политики, поскольку это касается защиты конституционных ценностей, принципов, норм, определяющих местное самоуправление, в соответствии с высшими, в том числе политическими, интересами общества и государства, человека и гражданина.

Что касается запрета решать политические вопросы, то это означает, что принимаемое Конституционным Судом решение должно основываться лишь на требованиях Конституции, юридической (а не абстрактно-социальной) справедливости и конституционной (но не политической) целесообразности. Если же политические интересы соответствуют Конституции, вытекают из ее принципов и ценностных начал, Конституционный Суд посредством своих решений объективно становится проводником этого «политического», а фактически — конституционно-правового вектора развития местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Бондарь Н. С. Конституционное правосудие и политика: попытка конституционного анализа без политизации // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. №1 (92). С. 45–64.

<sup>2</sup> См.: Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. С. 12.

При этом нужно учитывать вытекающие из Конституции и конституционно-судебной практики **пределы нормативно-преобразовательных начал конституционного правосудия**, соблюдение которых служит гарантией недопустимости его политизации, в том числе при решении конституционно значимых вопросов развития местного самоуправления. Они состоят, по крайней мере, в следующем:

1) реализация конституционного правосудия определяется общими рамками разделения властей, и потому Конституционный Суд не правомочен создавать юридические нормы *ex novo*, а формализует в конкретизированном виде нормативные установления, имманентные общей системе Конституции;

2) конституционно-судебное реагирование на выявленные нарушения требует соразмерности, и обращение к конституционно-правовому истолкованию должно предполагать взвешивание последствий, которые могут возникнуть, с одной стороны, вследствие утраты проверяемой нормой юридической силы, а с другой — при сохранении действия нормы в ее преобразованном виде, которого можно достичь в разумных пределах судебной интерпретации, в том числе имея в виду правозащитную функцию конституционно-судебного контроля. Конституционно-правовое истолкование оправданно, если права заинтересованных лиц могут быть обеспечены без того, чтобы ставить под сомнение действительность нормы, через ее применение во взаимосвязи с положениями Конституции, определяющими фундаментальные принципы данных правоотношений<sup>1</sup>, и безусловно необходимо, если дисквалификация нормы причинит большой вред конституционным ценностям;

3) вмешательство конституционного правосудия не должно ставить под сомнение конституционную дискрецию законодателя в выборе направлений правовой политики и связанных с этим различных вариантов концептуальных решений в конкретных сферах отношений, поиск которых объективно предполагает проведение публичной общественной дискуссии на основе открытого демократического диалога. В особенности это касается формирования моделей правового регулирования применительно к отношениям, которые, имея высокую степень концентрации морально-этических начал, требуют наиболее

---

<sup>1</sup> См., например: абзац 4 п. 4 мотивиров. части Постановления КС РФ от 30 ноября 2012 г. №29-П.

деликатного подхода, таких, например, как донорство органов человека после его смерти<sup>1</sup>;

4) конституционно-правовое истолкование, по общему правилу, не является пригодным, если взаимоисключающие подходы к пониманию одной и той же нормы оказываются не лишены разумного юридического обоснования, укладываемого в пределы законодательного усмотрения. В таких случаях наиболее корректным, а иногда и единственно возможным средством устранения конституционно-дефектной неопределенности служит законодательное уточнение содержания нормативных предписаний<sup>2</sup>;

5) конституционно-судебное правообразование ограничивается и в случаях, когда оспариваемые законоположения, рассматриваемые во взаимосвязи с иными нормами и в свете толкования на практике, свидетельствуют о системных нарушениях принципа правовой определенности, невозможности любыми доступными средствами конституционно-правовой интерпретации, тогда как реагирование на подобные нарушения путем нуллификации неконституционных законоположений может быть осложнено угрозами правового вакуума и дезорганизации правоотношений;

6) пределы преобразовательной деятельности конституционного правосудия определяются также критериями достоверности, в том числе доктринально-верифицируемым характером судебно-правовой интерпретации проверяемой нормы, что предполагает аргументированность конституционно-судебного правотворчества, обоснование конституционно-правовых мотивов и оснований в пользу конкретного решения.

Воздействие практики конституционного правосудия на формирование и развитие муниципально-правовой политики обеспечивается различными способами, каждый из которых по-своему отражает нормативно-доктринальные начала в процессе проникновения конституционных норм, принципов и ценностей в букву и дух законодательства о местном самоуправлении. Можно говорить о преобладающем значении в том или ином способе нормативных либо доктринальных на-

---

<sup>1</sup> См.: п. 2.3 мотивиров. части Определения КС РФ от 10 февраля 2016 г. №224-О.

<sup>2</sup> См.: абзац 2 п. 5 мотивиров. части Постановления КС РФ от 25 июня 2015 г. №17-П.

чал, что, однако, не исключает того, что в конечном счете они проявляются в единстве.

Это, *во-первых*, **конституционно-интерпретационное обоснование нормативного содержания категорий и институтов муниципального права**, введение в теорию и практику российского конституционализма новых конституционных категорий и понятий. Очевидно, что здесь весьма рельефно проявляется интеграция нормативности и доктринальных конституционных начал.

*Во-вторых*, влияние нормативно-доктринальных начал актов конституционного правосудия на муниципальную сферу обеспечивается посредством **обоснования конституционной природы соответствующих отношений**, попадающих в сферу регулирования оспариваемых норм отраслевого законодательства.

*В-третьих*, нормативно-доктринальные начала проявляют себя также в процессе **выявления конституционного содержания в конкретных институтах отраслевого законодательного регулирования**, что способствует расширению «присутствия» конституционных начал в системе отраслевых правоотношениях.

*В-четвертых*, в рамках нормативно-доктринального воздействия конституционного правосудия на муниципальное право обеспечивается **конституциализация правового (специального) статуса субъектов муниципальных правоотношений**, углубляются и расширяются его нормативные характеристики.

*В-пятых*, в этом же русле реализации полномочий конституционного правосудия происходит **внедрение в национальную правовую систему и в систему муниципального права норм и принципов международного права**, в результате чего также происходит приращение нормативного и конституционно-доктринального потенциала национального правового регулирования местного самоуправления.

В признании решений Конституционного Суда РФ в качестве нормативно-доктринальных источников муниципального права, средства формирования и конституционной организации (и лимитации) муниципально-правовой политики — ключ к преодолению крайних позиций, которые, с одной стороны, определяют их значение лишь как носителей теоретически зна-

чимых идей, конституционных доктрин как источников науки конституционного и муниципального права и, с другой стороны, рассматривают решения Конституционного Суда только в нормативно-правовой плоскости.

Раскрывая значение решений Конституционного Суда для современной муниципально-правовой политики важно учитывать все многообразие их юридических последствий. Это не только утрата правовыми актами (нормами), признанными неконституционными, юридической силы, но также казуальное толкование Конституции; формирование общеобязательной конституционно-правовой интерпретации проверяемой нормы; корректировка судебной и иной правоприменительной практики, которая более не может воспроизводиться с приданием нормам иного смысла, чем выявленный Конституционным Судом.

Важно подчеркнуть, что дисквалификация Конституционным Судом того или иного законоположения влечет прекращение действия аналогичных норм, даже если они формально не входили в предмет проверки. Так, столкнувшись с ситуацией введения субъектом Российской Федерации порядка наделения полномочиями главы муниципального образования по представлению главы субъекта Российской Федерации, притом что ранее Конституционный Суд уже высказался о недопустимости подобного регулирования применительно к другому субъекту Российской Федерации, Конституционный Суд указал на следующее. Юридическая сила решений Конституционного Суда включает их обязательность на всей территории Российской Федерации и распространяется не только на акты, являвшиеся предметом его рассмотрения: признание Конституционным Судом какого-либо положения нормативного акта, в том числе закона субъекта Российской Федерации, не соответствующим Конституции порождает обязанность отмены в установленном порядке аналогичных и потому не подлежащих применению положений, содержащихся в том числе в законах других субъектов Российской Федерации (абзац 4 п. 4 мотивиров. части Определения от 15 мая 2001 г. №98-О).

Сходным образом следует подходить к оценке правовых последствий решений Конституционного Суда, в которых содержится конституционно-правовое истолкование нормы закона — по общему правилу, оно распространяется в равной мере на все аналогичные законоположения. В Постановлении

от 26 апреля 2016 г. №13-П Конституционный Суд счел необходимым особо подчеркнуть значение правовых последствий его решений, содержащих конституционно-правовое истолкование. Это было обусловлено обстоятельствами конкретного дела, которые свидетельствовали об отказе судебных органов следовать правовой позиции Конституционного Суда при решении вопроса об объеме обязательств в сфере обращения с отходами муниципального района на том лишь основании, что эта правовая позиция сформирована применительно к городскому округу, хотя нормы закона, определяющие компетенцию муниципальных образований этих видов в соответствующей сфере, являются однородными. Конституционный Суд указал, что «не могут применяться судами, иными органами и должностными лицами вопреки выявленному Конституционным Судом конституционно-правовому смыслу положения других нормативных правовых актов, основанные на том положении, конституционно-правовой смысл которого был выявлен, либо воспроизводящие его или являющиеся такими же, как то положение, конституционно-правовой смысл которого был выявлен» (абзац 4 п. 4 мотивиров. части). И далее: «при выявлении в процессе рассмотрения конкретного дела признаков того, что на подлежащие применению в этом деле нормы правового акта распространяется правовая позиция Конституционного Суда, ранее сформулированная в отношении подобных нормативных положений, содержащихся в иной части текста того же правового акта либо в другом нормативном правовом акте, и, соответственно, что эти нормы должны истолковываться и применяться с учетом выработанных Конституционным Судом требований, суд общей юрисдикции, арбитражный суд не вправе оставить это обстоятельство без внимания и обязан в случае, если придет к выводу о невозможности самостоятельно решить вопрос о том, является ли подлежащая применению норма по своей сути такой же, как та, конституционно-правовое истолкование которой дано Конституционным Судом, обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности подлежащих применению в конкретном деле нормативных положений» (абзац 6 п. 4 мотивиров. части). При этом граждане, их объединения, в том числе муниципальные образования, полагающие, что их права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле



судом с учетом распространения (или нераспространения) на соответствующие нормы ранее сформулированной в отношении подобных законоположений правовой позиции Конституционного Суда, вправе обратиться в установленном порядке в Конституционный Суд, который и решает окончательно вопросы, связанные с основаниями и пределами универсализации выработанных им правовых позиций.

Наконец, решения Конституционного Суда образуют новые обстоятельства для пересмотра дел в судах общей и арбитражной юрисдикций (п. 1 ч. 4 ст. 413 УПК РФ, п. 3 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ, п. 3 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, п. 3 ч. 1 ст. 350 КАС РФ)<sup>1</sup>, что в особой степени подчеркивает значение актов конституционного правосудия как источника практической юриспруденции. При этом пересмотр дела, по общему правилу, не требует каких-либо дополнительных условий, в том числе внесения изменений в законодательство. Попытки поставить исполнение решения Конституционного Суда в зависимость от усмотрения иного органа, порой встречающиеся на практике, дискредитируют сам принцип прямого действия Конституции и являются фактором недоверия к правосудию и государству в целом.



---

<sup>1</sup> См., например, определения КС РФ: от 12 мая 2006 г. №135-О; от 11 ноября 2008 г. №556-О-Р; от 27 октября 2015 г. №2416-О.



### 3. МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В ЗЕРКАЛЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

#### 3.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ МАЯТНИК В РАЗВИТИИ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**К**онституция закрепила местное самоуправление как неотъемлемую часть единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления участвуют в решении задач по обеспечению прав человека и созданию достойных условий жизни на соответствующей территории.

Отнесение Конституцией установления общих принципов организации местного самоуправления к совместно ведению Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72) не означает, что касающиеся организации местного самоуправления иные, более конкретные, вопросы составляют ведение субъектов Федерации в смысле ст. 73. Местное самоуправление конституировано волей всего народа, в своих основных содержательных характеристиках определено непосредственно в Конституции (ст. 3, 12, 32, 130–133) и уже по этой причине не может считаться «креатурой регионов». Определение организационно-правового механизма достижения посредством местного самоуправления конституционных целей, как это следует из практики Конституционного Суда, характеризует суверенные прерогативы Российской Федерации<sup>1</sup>. Суверенно-государственная воля получает в данном случае формализованное нормативное выражение в устанавливаемых федеральным законом общих принципах организации местного самоуправления. Субъекты Федерации и муниципальные образования осуществляют производное, вторичное — более подробное регулирование<sup>2</sup>. Вместе с тем федераль-

---

<sup>1</sup> См.: абзац 4 п. 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 18 мая 2011 г. №9-П.

<sup>2</sup> См.: абзац 2 п. 3 мотивиров. части Определения КС РФ от 10 апреля 2002 г. №92-О; абзац 2 п. 3.3 мотивиров. части Определения КС РФ от 6 марта 2008 г. №214-О-П.

ный законодатель, определяя общие принципы организации местного самоуправления, как и в иных сферах совместного ведения, может конкретизировать конституционное разграничение полномочий<sup>1</sup>.

По своему смыслу и духу Конституция ориентирует федерального законодателя на формирование эффективной, действенной, самостоятельной и ответственной муниципальной власти, способной качественно решать вопросы местного значения и реализовывать отдельные государственные функции в пределах территории муниципального образования. В таких условиях федеральный законодатель не лишен возможности и известной свободы усмотрения при установлении меры своего регулятивного вторжения в муниципальные отношения на каждом конкретном этапе. В целом это свидетельствует о гибкости конституционного регулирования разграничения предметов ведения и полномочий по вопросам местного самоуправления между Федерацией и ее субъектами, которое предполагает координацию правотворчества различных уровней власти, их партнерскую, взаимодополняющую деятельность. В любом случае реализация федеральным законодателем правотворческих задач, требующая согласованности с конституционными принципами, не может ставить под сомнение существо совместного ведения лишением субъектов Федерации, по крайней мере, минимальной свободы маневра в целях учета значимых для организации самоуправленческих отношений региональных особенностей, как и умалять самостоятельность местного самоуправления.

Динамика законодательной основы местного самоуправления отражает стремление федеральной государственной власти задействовать муниципальный ресурс для реализации конкретных задач по актуальным направлениям государственного развития. В частности, при формулировании нормальных условий работы региональных и муниципальных органов власти на рубеже 2000-х гг. «федеральная власть исходила из того, что муниципальный уровень управления должен быть некой альтернативой губернаторам», а на совре-

---

<sup>1</sup> См., например: абзац 6 п. 4 мотивиров. части Постановления КС РФ от 9 января 1998 г. №1-П; абзац 2 п. 2 мотивиров. части Определения КС РФ от 17 июня 2008 г. №452-О-О; абзац 1 п. 2.1 мотивиров. части Определения КС РФ от 9 декабря 2014 г. №2753-О.

менном этапе речь идет о том, чтобы «руководствуясь интересами граждан, проживающих на территориях... исходить из единой системы власти»<sup>1</sup>.

Взаимосвязь муниципальной реформы с целями государственной политики принципиальным образом не расходится с буквой и духом Конституции. Конституционный Суд подчеркивал, что федеральный законодатель при регулировании статусных характеристик местного самоуправления и разграничения полномочий в муниципальной сфере не может не принимать в расчет состояние и тенденции политико-партийной и избирательной систем, взаимоотношения местного самоуправления и региональных органов государственной власти<sup>2</sup>. Но государственно-политический детерминизм муниципальной реформы, не предполагающий балансирования связанных с реализацией местного самоуправления государственных интересов адекватным учетом нужд и потребностей самого муниципального сообщества, способен компрометировать преобразования, не приносящие пользу уверенному развитию территориальной самоорганизации жителей на соответствующем уровне.

Первый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г., безусловно, впитал в себя завышенные ожидания демократических реформ, одновременно явился одной из уступок в пользу субъектов Федерации на поднятой волне центробежных тенденций. Надежды на то, что рамочное в своей основе федеральное законодательство будет стимулировать процессы саморегулирования и поиск с учетом местной специфики лучших решений для устройства муниципальной власти, способной сдерживать автономизационные претензии региональных режимов, не оправдались. В условиях реально складывающихся на региональном уровне авторитарно-олигархических систем формально декларируемая самостоятельность местного

---

<sup>1</sup> См.: завершающее выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления (г. Иваново, 26 мая 2014 г.) // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/21097>

<sup>2</sup> См., например: абзац 3 п. 3.2, абзацы 6–8 п. 3.3 мотивиров. части Постановления КС РФ от 24 декабря 2012 г. №32-П; абзацы 3–5 п. 3.1 мотивиров. части Постановления КС РФ от 1 декабря 2015 г. №30-П.

самоуправления носила фиктивный характер<sup>1</sup>. Создание органов местного самоуправления нередко не предполагалось ниже уровня административных районов и городов (в 37 субъектах Федерации), а в пяти субъектах Федерации территории муниципальных образований либо не определились вовсе, либо включали только отдельные территориальные единицы.

Сложным в тот период оказалось решение вопроса о территориальной основе местного самоуправления и в Ростовской области. Областной закон Ростовской области от 15 января 1996 г. №9-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» исходил из того, что систему местного самоуправления составляют: 1) муниципальные образования, которыми являются все города областного значения; 2) внутригородские муниципальные образования, предметы ведения которых, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются уставом города; 3) административно-территориальные единицы города, не являющиеся муниципальными образованиями, в которых действуют территориальные органы городского муниципального образования; 4) сельские муниципальные образования в границах сельских районов; 5) административно-территориальные единицы сельского района (сельсовет, поселок, станица и т. п.), в которых действуют территориальные органы районного муниципального образования.

С одной стороны, эта нормативно-правовая конструкция создавала определенный потенциал для формирования относительно децентрализованной и дифференцированной по видам муниципальных образований модели территориальной организации местного самоуправления, отражала стремление регионального законодателя к поиску организационного механизма осуществления муниципальной власти на городских территориях, позволяющего обеспечить баланс между созданием условий для жителей внутригородских территорий действительно влиять на решение важных для них вопросов местного значения локального уровня, с одной стороны, и обеспечением устойчивого развития городского хозяйства как единого комплекса — с другой. С другой стороны, в общем не скрывались

---

<sup>1</sup> По данным Министерства юстиции РФ, на конец 1997 года из 76 законов субъектов Российской Федерации по местному самоуправлению только четыре (!) в полной мере соответствовали Конституции и федеральным законам (см.: Муниципалитет. 1997. №1. С. 5).

ориентир, связанные с сохранением в конечном итоге традиционного варианта организации власти в рамках существующего административно-территориального деления. Наиболее спорным моментом являлось в этом плане достаточно серьезное ограничение на создание своих муниципальных образований отдельными поселениями сельского района (ст. 5 Закона), что на практике приводило, в том числе, к возникновению конфликтных ситуаций, связанных с претензией (и вполне обоснованной) отдельных сельских поселений на создание самостоятельных муниципальных образований. Хотя областной закон предполагал возможность изменения административно-территориального деления области в связи с созданием (упразднением) муниципальных образований, т.е. содержал определенные возможности свободы выбора, реализация этой свободы усмотрения требовала поиска согласованной позиции с областными государственными органами и органами местного самоуправления сельского района как единого муниципального образования при создании новых муниципальных образований в отдельных поселениях.

Проблемы развития сельского самоуправления были свойственны не только Ростовской области, а имели системный характер, избранные в большинстве регионов России на том историческом этапе модели территориальной организации не отводили сельскому самоуправлению серьезной роли в общей системе социального управления. Там же, где сельские населенные пункты обрели соответствующий статус, сельские бюджеты практически не имели собственной доходной базы, а органы сельского самоуправления — весомых полномочий, осуществляемых без согласования с властью районного уровня<sup>1</sup>. В результате замены советской системы местных органов системой органов современной модели местного самоуправления количество сельских администраций сократилось более чем в 2,3 раза. В 49 субъектах Федерации были упразднены муниципальные образования в сельских округах<sup>2</sup>.

Очевидно, что успешная реализация задач по повышению уровня и качества жизни населения, обеспечению продоволь-

---

<sup>1</sup> См.: Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: Юриспруденция. 2005. С. 127.

<sup>2</sup> См.: Кукушкин Ю. С., Тимофеев Н. С. Самоуправление крестьян России (XIX — начало XXI в.). М.: Изд-во МГУ. 2004. С. 109.

ственной безопасности страны, комплексного и равномерного пространственно-территориального развития неразрывно связана с местом и ролью сельских территорий в осуществлении стратегических социально-экономических преобразований, развитием в сельской местности местного самоуправления и институтов гражданского общества. Сельские поселения, занимая основную часть территории страны и обладая серьезным потенциалом, могут существенно способствовать решению задач социально-экономического роста, а уровень и качество их развития определяют условия жизни людей, реальную гарантированность государственного суверенитета<sup>1</sup>. Примечательно, что необходимость усиления роли органов хозяйственного и местного (сельского) самоуправления и их взаимодействия с государственными органами нашла отражение в стратегических актах Ростовской области, принимавшихся в конце 1990-х гг., в частности это рассматривалось в системе принципиальных основ стабилизации и развития агропромышленного производства в Ростовской области<sup>2</sup>.

В конце 1990-х — начале 2000-х годов неспособность местного самоуправления решать возложенные на него конституционные задачи и отсутствие универсальных в масштабах страны четко формализованных механизмов взаимодействия органов муниципальной и государственной власти, усугублявшие проблемы дезорганизации и дезинтеграции государства, приобрели характер прямой и явной угрозы национальной безопасности<sup>3</sup>. Направленность начатого в 2003 г. этапа муниципальных пре-

---

<sup>1</sup> Качество жизни: законодательные аспекты модернизации. Аналитический доклад (VI Байкальский международный экономический форум). М.: Совет Федерации, 2010. С. 25–28.

<sup>2</sup> См.: решение Законодательного Собрания Ростовской области от 16 июня 1997 г. №121 «О Программе стабилизации и развития агропромышленного производства в Ростовской области на период до 2000 года» // СПС КонсультантПлюс. Регионы.

<sup>3</sup> См.: О реформе системы государственной власти и основных направлениях экономической политики: Письмо и. о. Президента Российской Федерации В. В. Путину от губернаторов Белгородской, Курганской и Новгородской областей // Независимая газета. 2000. 25 февраля; Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы. Доклад рабочей группы Государственного совета Российской Федерации по вопросам развития местного самоуправления (23 октября 2002 года) // URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/10/30612.shtml>

образований, связанных с повсеместным созданием на основе унифицированных и нередко безальтернативных требований в отношении правовой, территориальной и структурной организации наиболее приближенных к населению органов местного самоуправления, определялась пониманием того, что необходимый уровень качества развития государства не может быть достигнут при неустойчивом, фрагментарном, слабом местном самоуправлении, прежде всего на поселенческом, сельском уровне, и что местные органы власти при надлежащей политике центра могут оказать заметное влияние на изменение региональных режимов, центробежных тенденций в стране, стать опорой общегосударственной политики<sup>1</sup>.

Федеральный законодатель связал осуществление субъектами Федерации регулирования вопросов организации местного самоуправления с наличием случаев и соблюдением порядка, прямо установленных Федеральным законом (ч. 1 ст. 6 Федерального закона №131-ФЗ). Для органов государственной власти субъектов Федерации был введен, по существу, своеобразный «разрешительный» режим нормотворчества, подразумевающий презумпцию принадлежности изначально всего объема регулятивных полномочий в области местного самоуправления Федерации в целом. Ослабление — вероятно, до границ того, что можно считать приемлемым в условиях отнесения общих принципов организации местного самоуправления именно к совместному ведению — федеративных начал муниципального законодательства и непосредственно федеральное урегулирование не только общих, но и многих конкретных вопросов организации муниципальной власти стало существенным фактором обеспечения государственно-правового единства страны. В основу было положено реальное приближение местного самоуправления к населению на поселенческом (городском и сельском) уровне, а также создание институциональных условий для сотрудничества между муниципальными и государственными органами, включая легализацию государственно-властных аспектов в правовом статусе муниципальных образований верхнего территориального уровня (муниципальные районы, городские округа). Централизация муниципального законодательства имела двоякий смысл: обеспечение безопас-

---

<sup>1</sup> См.: Муравьев А. А. Развитие системы регионального управления Российским федеративным государством. М., 2007. С. 359.



ности основ конституционного строя суверенной российской государственности в сочетании с гарантированием равного участия граждан в решении населением вопросов местного значения независимо от места жительства.

Оборотной стороной этих мер явилось, фактически, *признание в отношении федеральных органов государственной власти права самостоятельно определять объем полномочий в области местного самоуправления*, увязывание не только общих направлений развития законодательной основы местного самоуправления, но и, в конечном счете, собственно практики реализации общих принципов организации местного самоуправления с политической волей государственной власти. Это существенно усилило предпосылки проникновения государственно-политических начал в муниципальную сферу. Одновременно возросла нестабильность и рассогласованность, в том числе концептуальная, федеральных норм муниципальной права при не реалистичности единообразного для всех муниципальных образований применения унифицированных правил<sup>1</sup>. В научном сообществе неоднократно обращали внимание на необходимость продолжения поиска более взвешенных механизмов учета специфических условий и интересов субъектов Федерации в законодательстве о местном самоуправлении<sup>2</sup>.

Муниципальные преобразования, начатые в мае 2014 г., можно рассматривать в русле этих ожиданий. Впрочем, в отличие от итоговых решений, по первоначальному замыслу предполагалось в рамках реформы добиться напротив более

---

<sup>1</sup> См.: Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. С. 175.

<sup>2</sup> См., например: Авакьян С. А. Размышления конституционалиста: избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 496; Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. С. 77–81; Васильев В. И. Муниципальное право России. М., 2008. С. 192–200; Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Разграничение регулятивных полномочий между уровнями власти в сфере организации местного самоуправления (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2012. №2; Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование. С. 126–127; Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 312–348.

полной унификации организационного устройства муниципальной власти за счет уплотнения федерального регулирования<sup>1</sup>. Проектировалось установление на федеральном уровне единственного порядка формирования представительного органа муниципального района — из представителей поселений; единственного способа избрания глав муниципального района, городского округа с внутригородским делением, городского поселения и внутригородского района — представительными органами муниципальных образований из своего состава. При этом главы этих муниципальных образований должны были исполнять полномочия председателей представительных органов, и соответственно, подразумевалась унификация модели контрактного главы администрации (так называемый сити-менеджер). Субъекты Федерации должны были получить некоторые дополнительные возможности в связи с созданием двух новых видов муниципальных образований — городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов (в частности, собственно создание городской «матрешки» и «доразграничение» между ее уровнями в развитие федерального закона вопросов местного значения, определение порядка формирования общегородского представительного органа).

Возобладавший подход имеет иную направленность, связан с перераспределением ролей в формировании организационной модели и функционально-правового содержания муниципальной власти на конкретной территории. На субъекты Федерации отныне возложены дискреционные полномочия по перераспределению полномочий между региональными и муниципальными, районными и сельскими, общегородскими и районными в городе органами власти; регулированию общих вопросов организации и деятельности органов местного самоуправления; определению порядка формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением; определению способа замещения должности главы муниципального образования независимо от вида. Концептуальное изменение роли субъектов Федерации

---

<sup>1</sup> См.: проект Федерального закона №469827–6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (внесен депутатами Государственной Думы В. Б. Кидяевым, В. С. Тимченко и др. 11 марта 2014 г.) // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru>.

в регулировании и организации местного самоуправления, по словам И. В. Бабичева, состоит в том, что им предоставлено право «легитимизировать... модели местной власти на своей территории», так что нормы федерального законодательства даже действуют «не автоматически..., а пройдя через... легитимацию» (!)<sup>1</sup>.

Во многом объяснимые с точки зрения объективно сложных, противоречивых условий конституционной модернизации российской государственности «качели» в разграничении регулятивных полномочий между уровнями власти в сфере организации местного самоуправления, сопровождающиеся, как видно, неожиданными реминисценциями бытовавшей в 1990-е гг. весьма экстравагантной трактовки принципов верховенства и прямого действия федеральных законов (ч. 2 ст. 4, ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ), делают неустойчивыми как нормативную конструкцию, так и реально-практическое выражение местного самоуправления, затрудняя его социально-правовую институционализацию. В конечном итоге это может провоцировать на современном этапе вопреки ожиданиям, связанным с концентрацией административно-политического ресурса в единой вертикали власти, возникновение ощутимых угроз для стабильности государственно-политической системы вследствие истончения ее коммуникативных связей с социальной средой, включая, прежде всего, непосредственно-электоральные формы волеизъявления населения, в том числе позволяющие аккумулировать и разрешить цивилизованным образом различные проявления социального протеста.

Реалии таковы, что расширение регулятивных полномочий субъектов Федерации стимулирует усиление зависимости муниципальных органов во взаимоотношениях с региональной государственной властью и дальнейшее встраивание местного самоуправления в систему государственно-бюрократических отношений. Как показывает практика (по состоянию на сентябрь 2015 г.), в 60% от общего числа муниципальных образований (и в 74% муниципальных образований из числа ад-

---

<sup>1</sup> См.: выступление руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И. В. Бабичева на семинаре-совещании с председателями законодательных собраний регионов 24 мая 2014 г. // Стенограмма семинара-совещания. С. 21, 27. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124049052055052.html>.

министративных центров субъектов Федерации) реализована в соответствии с региональными законами одна из моделей непрямых выборов главы муниципального образования: представительным органом либо из своего состава (при наличии одновременно контрактного главы местной администрации), либо по результатам конкурса (что влечет сочетание статусов главы муниципального образования и главы местной администрации)<sup>1</sup>. В отношении 39% муниципальных районов установлена система делегированного формирования — из представителей поселений. В итоге с истечением сроков полномочий ранее избранных глав муниципальных образований система прямых выборов на эту должность, по данным Министерства юстиции РФ, будет сохранена не более чем в 20% муниципалитетов<sup>2</sup>. При этом субъекты Федерации пошли по пути толкования и применения федеральных норм как допускающих максимально широкое усмотрение относительно возможности установления как альтернативных, так и единственно возможной модели организации муниципальной власти в отдельных конкретных, некоторых или же всех муниципальных образованиях. Подобная практика, в особенности связанная с установлением безальтернативной модели формирования органов местного самоуправления, встретила негативную реакцию в муниципальном сообществе<sup>3</sup>.

Сокращение выборности, сопряженное с фактической универсализацией контрактной модели главы муниципального образования (местной администрации), применение которой в муниципальных районах, городских округах предполагает паритетное участие в конкурсной комиссии по отбору кандидатов

---

<sup>1</sup> По материалам справки Государственно-правового управления Президента РФ от 2 октября 2015 г. о формировании органов местного самоуправления, представленной Конституционному Суду РФ в ходе подготовки Постановления от 1 декабря 2015 г. №30-П (Архив КС РФ. 2015).

<sup>2</sup> См. подробнее: информационно-аналитические материалы Министерства юстиции РФ о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2015 г.) // URL: <http://minjust.ru/sites/default/files/17868734-17868910.doc>.

<sup>3</sup> См., например: Село расшатывает депутатскую вертикаль // Коммерсантъ. 2015. 30 янв.; Муниципальная реформа добралась до «Сосен» // Коммерсантъ. 2015. 4 февр.; Красноярского губернатора перегибают на местах // Коммерсантъ. 2015. 18 июн.; Самороспуск за демократию // Ведомости. 2015. 19 авг.

представителей от главы субъекта Федерации и представительного органа муниципального образования, актуализировало вопрос о соответствии практики реализации муниципальной реформы ее целям<sup>1</sup>. Стремление региональных властей добиться наиболее организованных и предсказуемых проявлений общественной активности в городах, обладающих наиболее высоким потенциалом развития институтов гражданского участия, обеспечить субординацию и тем самым снять предпосылки для разногласий во взаимоотношениях губернатора с главами муниципальных образований верхнего уровня обнажили проблему дальнейшего отчуждения населения от власти и переориентирования органов местного самоуправления прежде всего целями лояльности. Встает вопрос о долгосрочных перспективах столь широкого вовлечения муниципалитетов в орбиту решающего организационно-властного, кадрового и финансово-экономического воздействия региональных властей с точки зрения единства политико-правового пространства страны.

Опора на то, что не прямые выборы на муниципальные должности обезопасят от электоральных ошибок и позволят добиться более высокой правовой дисциплины, включая стан-

---

<sup>1</sup> Так, в заключении Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, представленном Конституционному Суду в ходе подготовке Постановления от 1 декабря 2015 г. №30-П, практика применения вновь установленного поправками в Федеральный закон №131-ФЗ правового регулирования получила оценку как «отошедшая от целей муниципальной реформы, одна из которых состояла в приближении местной власти к населению». Это стало возможным, поскольку «Федеральный закон №131-ФЗ, расширяя дискреционные возможности субъектов Российской Федерации в регулировании организации местного самоуправления, не определил гарантии обеспечения и защиты конституционных основ народовластия, реализуемых путем свободных выборов и самостоятельности местного самоуправления». См.: заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в связи с рассмотрением запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности положений части 4, 5 и 5.1 статьи 35 и частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также части 1 (1) статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области». С. 14. (Архив КС РФ. 2015)

дарты антикоррупционного поведения, выглядит не всегда обоснованной, как и попытки экономии на демократических процедурах — вопреки закономерной связи качества социально-экономического развития и качества политической системы.

Следует осознать важность предложения оценить риски «вертикализации» власти, и дать ответ на вопрос, «не будет ли этот посыл в среднесрочном и долгосрочном периоде иметь более значимые негативные последствия, чем даже «зablуждение» населения относительно кандидатов, обещающих «рай на земле» в отдельно взятом муниципальном образовании, а затем эгоистично посягающих на ресурсы этого муниципалитета?» Ведь «выборы — это не просто совокупность юридических процедур, но и исторические уроки, в которых общество приобретает опыт влияния на принятие решений и, что самое ценное, культуру управления»<sup>1</sup>.

Имеющее высокую концентрацию концептуальных начал Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. №30-П, содержащее принципиальные оценки текущего этапа муниципальной реформы, выводит дискуссию о судьбе местного самоуправления на новый уровень. Требуют внимания как явно выраженные в Постановлении подходы, так и недосказанности и умолчания, вполне естественные для актов конституционного правосудия, в которых неизбежно присутствует высокий удельный вес ценностно-нормативного, политико-правового содержания.

### 3.2. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД О КРИТЕРИЯХ И ПРЕДЕЛАХ ПРОВЕДЕНИЯ РЕГИОНАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Одним из основных является вопрос о реализованном в Постановлении Конституционного Суда дифференцированном подходе к оценке законодательных полномочий субъектов Федерации по вопросам структуры органов муниципальной власти на различных уровнях местного самоуправления — базовом поселенческом, с одной стороны, и

---

<sup>1</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. М., 2016. С. 89.

верхнем территориальном уровне (муниципальные районы, городские округа), с другой. Насколько объективными и убедительными являются предложенные критерии такой дифференциации? Носят ли они исчерпывающий характер или законодатель может (должен?) их конкретизировать, развивать, дополнять? Если да, то на каком уровне законодательной деятельности это должно получить реализацию — на региональном или федеральном? Это лишь часть вопросов в рамках обозначенной проблемы, которые вполне закономерны, но на которые вряд ли обязан был давать исчерпывающие ответы Конституционный Суд — уже потому, что не все они напрямую вытекают из предмета запроса по рассматривавшемуся делу.

Главный, но не единственный, сформулированный Конституционным Судом критерий — «степень концентрации возложенных на местное самоуправление публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение» (абзац 11 п. 4.2 мотивиров. части, абзацы 2 и 4 п. 1 резолют. части Постановления). Из тех же положений текста Постановления с определенностью следует, что для целей дифференцированного определения порядка формирования органов местного самоуправления и статуса в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования следует во взаимосвязи использовать критерии, «отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления». Это предполагает, что определение порядка формирования органов местного самоуправления должно осуществляться, прежде всего, исходя из нужд и потребностей местного сообщества и в то же время учитывать получившие легальное выражение в законе интересы государства, реализуемые посредством местного самоуправления на конкретной территории (уровне). Иначе говоря, должно обеспечиваться развитие муниципальной демократии в ее объективных пределах, определяемых, прежде всего, характером, природой муниципальных институтов, складывающихся в конкретных социопространственных условиях, началами субсидарности в публично-властной организации управления обществом, взаимосвязями муниципальных и государственных (региональных) институтов народовластия.

В этом плане следует учитывать позицию Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, который, в частности, исходит из того, что Европейская Хартия местного

самоуправления не предписывает какой-либо стандартный метод избрания исполнительных органов и могут быть методы избрания или назначения, которые отражают разнообразие исторического опыта и институциональной практики в государствах-членах<sup>1</sup>. Хотя прямые выборы Конгресс рассматривает как процедуру наиболее соответствующую контексту современной местной демократии, тем не менее он отмечает необходимость трезвой оценки последствий ее применения в конкретных условиях с учетом свойственных ей достоинств и недостатков. Так, к преимуществам этой процедуры Конгресс относит, прежде всего, более высокие уровни легитимности, гражданского участия, ответственности, качества управления и стабильности; а к недостаткам — политические тупики во взаимоотношениях между муниципальными органами, чрезмерную концентрацию власти в одних руках, риск популизма, ослабление политических партий и снижение политического импульса<sup>2</sup>. В связи с этим Конгресс призывает государственных членов уделять, в частности, должное внимание системе сдержек и противовесов между представительными и исполнительными политическими органами», учитывая культуру политического участия среди граждан, наличие влиятельного общественного мнения.

Концентрация государственных функций на территории (уровне), где осуществляется местное самоуправление, как таковая не предопределяет конкретных содержательных ограничений в отношении применимых моделей организации муниципальной власти, в том числе связанных с прямым волеизъявлением населения, но обосновывает обращение к правовым средствам, призванным обеспечить при осуществлении муниципальной деятельности учет государственных интересов сообразно их уровню, значению, предметной специфике. Законодательное урегулирование способов форми-

---

<sup>1</sup> См.: пп. «а» п. 3 рекомендации 113 (2002) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы о взаимоотношениях между общественностью, местными собраниями и исполнительными органами в сфере местной демократии (институциональные рамки местной демократии) // URL: <https://wcd.coe.int>.

<sup>2</sup> Рекомендация 151 (2004) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы о преимуществах и недостатках прямых выборов исполнительных органов на местном уровне в свете принципов Европейской хартии местного самоуправления // URL: <https://wcd.coe.int>.



рования органов местного самоуправления является одним из многих правовых средств подобного рода. В рамках Федерального закона №131-ФЗ к ним можно отнести, в частности, следующие возможности субъектов Федерации: наделение правовым статусом, изменение границ и преобразование муниципальных образований (ч. 1.1 и 2 ст. 10, ст. 12, ст. 13); определение видов избирательных систем, подлежащих применению на конкретных уровнях местного самоуправления (ч. 3 и 3.1 ст. 23) — имея в виду, что партийно-пропорциональные начала муниципальных выборов способствуют согласованию местных интересов с общегосударственными; установление квалификационных требований к лицам, замещающим муниципальные должности (ч. 3 ст. 37); меры правового и административного контроля и надзора (в зависимости от правового режима осуществления муниципальными органами власти конкретных полномочий), в том числе подотчетность муниципальных органов при исполнении переданных государственным полномочий органам государственной власти и право последних давать органам местного самоуправления обязательные письменные предписания для устранения выявленных нарушений (ч. 2 и 3 ст. 21); реализуемое в порядке ответственности органов местного самоуправления перед государством досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования, представительного органа муниципального образования (ст. 73–74.1). Поскольку вопрос определения способов формирования муниципальных органов власти, как это прямо указано в Постановлении, непосредственно связан с регулированием права на местное самоуправление, включая возможные ограничения» (абзац 4 пункта 2.2 мотивиров. части), при его решении следует руководствоваться конституционным принципом соразмерности (что, кстати, подтверждается прямой ссылкой в этой части текста Постановления на норму ч. 3 ст. 55 Конституции).

Установление региональным законом единственного способа формирования органов местного самоуправления требует четкого обоснования необходимости и пропорциональности такой меры, имея в виду, что кумулятивный эффект, возникающий от ее применения в отношении конкретных органов местного самоуправления в сочетании с иными правовыми средствами обеспечения сбалансированной реализа-

ции на данной территории (уровне) местных и государственных интересов, не должен парализовать реальную возможность населения муниципального образования оказывать результативное воздействие на решение вопросов местного значения. Не может не учитываться, что расширение посредством установления конкретного способа формирования органов местного самоуправления организационно-кадрового властного потенциала субъектов Федерации во взаимоотношениях с муниципальными образованиями, реализуемое при отсутствии веских оснований, признаваемых в рамках широкого консенсуса, может не усиливать, а ослаблять взаимодействие и согласованность в функционировании муниципальных и региональных органов вследствие придания латентного характера коллизиям и конфликтам, обусловленным невозможностью адекватного муниципально-властного подкрепления потребностей и нужд населения муниципальных образований.

Вряд ли можно сомневаться в том, что обозначенный Конституционным Судом критерий «концентрации публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение» отражает объективную специфику верхнего территориального уровня местного самоуправления в виде муниципальных районов и городских округов, которые характеризуются высоким уровнем интеграции в систему государственно-властных отношений. Само создание муниципальных органов власти на этом уровне не является безусловным требованием Конституции, которая исходит из обязательности основанного на естественном компактном расселении людей поселенческого самоуправления: в силу ч. 1 ст. 131 Конституции, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях. Что касается муниципальных районов и городских округов как верхнего территориального уровня местного самоуправления, то они «присутствуют» в соответствующей норме Конституции посредством указания на возможность осуществления местного самоуправления «... и на других территориях». Устройство этих («других») территорий сегодня является одним (муниципальные районы, городские округа), завтра может стать другим, что может быть реализовано путем внесения изменений в федеральный закон. Более того, этим же путем (внесением изменений в федеральный закон) данный террито-

риальный уровень организации публичной власти в принципе может получить различное соотношение муниципальных и государственных начал, вплоть до возможности формирования на этих территориальных уровнях местных органов государственной власти<sup>1</sup>. Поселенческий же уровень, в соответствии с Конституцией и правовыми позициями Конституционного Суда, не может не относиться к муниципальному, самоуправленческому уровню.

Вместе с тем признание того, что в вопросах территориальной организации местного самоуправления федеральный законодатель обладает дискрецией, не означает, что принимаемые в этой сфере решения могут быть произвольными и не учитывать объективных закономерностей развития местного самоуправления, основанных на взаимосвязях и взаимообусловленности различных уровней его территориальной организации. Сложившаяся двухуровневая территориальная организация местного самоуправления порождена и призвана служить средством преодоления объективных проблем, с которыми столкнулось российское местное самоуправление на конкретном историческом этапе. Заложенная в Федеральный закон №131-ФЗ концептуальная конструкция «поселения — для населения, районы — для поселений» обусловлена отсутствием пока еще на поселенческом уровне необходимой материально-хозяйственной и социальной инфраструктуры для самостоятельного решения в полной мере комплекса вопросов жизнеобеспечения населения по месту жительства. Основная идея муниципального района — обеспечение консолидации и эффективного использования ресурсов каждого из поселений на базе принципа солидарности, включая перераспределение источников доходов от наиболее развитого поселения, являющегося, как правило, административным центром района, в пользу периферийных территорий в целях выравнивания социально-экономических условий жизнедеятельности населения и обеспечения равномерного пространственно-муниципального развития. Отказ от стимулирования муниципальных начал на этом территориальном уровне, связанных с возможностями районного сообщества на основе взаимодействия поселений решающим образом влиять на организацию и осуществление публичной власти,

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. №3-П.

усугубит проблемы поселенческого самоуправления<sup>1</sup>. Это во многом касается и городских округов, которые хотя и формируются зачастую на базе муниципальных районов, путем «поглощения» поселений (в том числе нередко в ущерб развитию сельских территорий), вместе с тем содержат наиболее высокий социально-экономический потенциал и социокультурные предпосылки для роста основанных на автономии, самоорганизации, экономической самостоятельности и общественно-политическом плюрализме демократических муниципальных институтов.

Постановление Конституционного Суда по своему духу ориентирует скорее на узкий, ограничительный подход к восприятию регулятивных полномочий регионального законодателя. Дифференциация муниципальных образований для целей закрепления безальтернативной модели организации местного самоуправления для конкретных муниципальных образований, а также использования различных таких моделей на одном и том же уровне территориальной организации логически увязывается в системе аргументации Постановления с соблюдением принципа юридического равенства муниципальных образований (абзац 9 п. 4.2 мотивиров. части). Это является серьезным ограничителем для регионального законодателя, который при введении различий должен «объясняться» с помощью формализованных юридически и социально обоснованных критериев — они же, по смыслу Постановления, должны отвечать целому ряду требований позитивно-содержательного и негативно-ограничительного характера. В позитивном плане используемые критерии должны соотноситься с вытекающими из мотивировочной части Постановления требованиями учета, в частности таких обстоятельств, как: а) влияющие на осуществление местного самоуправления региональные особенности,

---

<sup>1</sup> Введение двухуровневой модели местного самоуправления имело принципиальный характер. Внесенный Государственным Собранием — Курultaем Республики Башкортостан еще до вступления Федерального закона №131-ФЗ в силу законопроект, предусматривающий изложение названного Федерального закона полностью в новой редакции, закрепляющей осуществление местного самоуправления именно и только на поселенческом уровне, был отклонен Государственной Думой. См.: проект Федерального закона №94268–4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru>.

связанные с характерными для данного субъекта Федерации географическим положением, численностью и расселением жителей, соотношением городского и сельского населения, исторически сложившейся структурой народного хозяйства и т. д. (абзац 3 п. 3.1); б) роль публично-территориальной единицы в обеспечении комплексного социально-экономического развития субъекта Федерации (абзац 4 п. 4.1); в) пространственно-территориальные характеристики, степень концентрации населения и материально-финансовых ресурсов, степень взаимосвязи реализуемых на данной территории (уровне) публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъекта Федерации (абзац 6 п. 4.1); г) характер и объем участия органов конкретного муниципального образования или вида муниципальных образований в осуществлении функций социального государства на конкретной территории (абзац 7 п. 4.1); д) наличие на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение (абзац 6 п. 4.2); е) уровень социально-правовой активности и самоорганизации населения, реально складывающаяся практика местного самоуправления (абзац 1 п. 2.3).

Что же касается негативных (ограничительных) требований, то критерии дифференциации муниципальных образований не могут быть подчинены лишь одной государственной целесообразности (абзац 5 п. 4.2); они не могут использоваться, например, для достижения необоснованных преимуществ политической силе, составляющей правящее большинство, равно как и для создания произвольных преград для общественно-политической деятельности своих оппонентов.

В качестве исключительной должна рассматриваться и возможность регионального законодателя дифференцированно подходить к городским поселениям с выделением из их числа таких поселений, которые приближаются по характеристикам к городским округам и к которым на этом основании законодатель субъекта Федерации может применить императивный и базальтернативный способ определения муниципальной власти. Принимая во внимание, что Федеральный закон №131-ФЗ, с одной стороны, закрепляет единообразные (недифференцированные) характеристики городских поселений (абзац 3 ч. 1 ст. 2, ст. 11, 14), а с другой — допускает наделение городского поселения статусом городского округа (ч. 2 ст. 11), введение

единственного варианта организации муниципальной власти может оправдываться, главным образом, переходным положением городского поселения как потенциального городского округа (в случае, если начатое преобразование в силу процедурных преград, включая отсутствие согласия жителей, оказалось безрезультатным).

Как бы то ни было, к воспроизведению в региональном законе единственной модели формирования органов местного самоуправления даже на верхнем территориальном уровне следует подходить таким образом, чтобы эта мера являлась оправданной в конкретно-исторических условиях государственного и муниципального развития России, стало быть, соответствующее решение регионального законодателя в каждом конкретном случае должно рассматриваться как временная, ориентированная на учет сложившихся исторических и иных местных (региональных) условий, мера. Очевидно, что, в конечном счете, применительно ко всем муниципальным образованиям, независимо от их уровня публично-территориальной организации, более демократичным является порядок решения соответствующих вопросов при наличии альтернативных вариантов, включая прямые выборы населением.

Основанное на федеральном законе регулирующее воздействие субъектов Федерации на организацию местного самоуправления должно соотноситься с закрепленным непосредственно в Конституции (ч. 1 ст. 131) требованием безусловного обеспечения участия населения в определении структуры органов местного самоуправления. Конституционный Суд подчеркнул необходимость поиска согласованных с муниципальными образованияами решений на основе широкого политического диалога и готовности к компромиссам (абзац 12 п. 4.2 мотивиров. части). Из той же части текста Постановления вытекают ориентиры, связанные с установлением порядка направления соответствующих проектов законов субъектов Федерации в представительные органы муниципальных образований для дачи в определенный срок отзывов на законопроект, что при выявлении расхождения в позициях делает востребованными согласительные парламентские процедуры. Вместе с тем оправдано участие в решении подобных вопросов самого населения муниципального образования как первичного носителя права на осуществление местного самоуправления (в част-

ности, на основе универсализации механизма обеспечения учета мнения населения, заложенного в ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона №131-ФЗ).

Принятое Конституционным Судом Постановление затрагивает существенные аспекты обеспечения федеративных начал муниципального права, не сводимые к вопросам законодательного воздействия на организацию местного самоуправления субъектов Федерации. Конституция отводит в этой сфере приоритетную роль федеральному законодателю (прежде всего п. «в» ст. 71, п. «б» и «н» ч. 1 ст. 71, ст. 76). Вытекающее из природы совместного ведения право субъектов Федерации осуществлять в этой сфере опережающее правовое регулирование не дает им автоматически полномочий по решению в полном объеме вопросов, имеющих универсальное значение как для законодателя в субъектах Федерации, так и для федерального законодателя, и в силу этого подлежащих регулированию именно федеральным законом<sup>1</sup>. Это соотносится с установлением в Конституции повышенного уровня защиты прав местного самоуправления от ограничений, которые могут вводиться именно и только федеральным законом, что предусмотрено не только общей нормой, содержащейся в части 3 статьи 55, но и специальной нормой статьи 133.

В условиях новых подходов к разграничению полномочий в муниципальной сфере особое значение приобретает гарантирующая роль федерального законодателя по отношению к местному самоуправлению. Как прямо указано в Постановлении, федеральный законодатель вправе предусмотреть конкретные основания участия субъектов Федерации в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления», но только (!) «обеспечивая при этом необходимые гарантии, исключающие произвольное ограничение самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления» (абзац 2 п. 2.3 мотивиров. части). Это предполагает, в частности, закрепление требований, обеспечивающих определенности в установлении конкретных критериев дифференциации муниципальных образований для целей использования различных способов формирования органов местного самоуправления, а также гарантий обязательного учета мнения

---

<sup>1</sup> См.: абзац 2 п. 7 мотивиров. части Постановления КС РФ от 15 декабря 2003 г. №19-П.

муниципального сообщества применительно к принимаемым на уровне субъекта Российской Федерации соответствующим решениям.

Причем, соответствующие федеральные гарантии местного самоуправления необходимы не только на поселенческом, но — не в меньшей степени — и на верхнем территориальном уровне (муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением). Отдавать на откуп субъектам Федерации обустройство этих важнейших публично-территориальных образований не просто сомнительно, но недопустимо и опасно, в том числе с точки зрения возможности их «отрыва» от федеральной власти и, в конечном счете, создания предпосылок для избыточной фрагментации политико-правового пространства единого федеративного государства.

Местное самоуправление — основа не региональной, но всей системы российской государственности. В этом — залог и гарантия сильного демократического правового социального федеративного государства Российского, основанного на сильном, эффективном, с точки зрения демократических начал организации и функционирования, местном самоуправлении.

### 3.3. КОМПЕТЕНЦИОННАЯ ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ КРИТЕРИИ

**А**ктуальным и важным направлением муниципальной реформы, значение которого обусловлено в том числе ориентирами, задаваемыми конституционно-судебной практикой, является дальнейшее совершенствование функционально-правового содержания местного самоуправления<sup>1</sup>. В принятом на Всероссийском съезде муниципальных образований (г. Суздаль, 8 ноября 2013 г.) итоговом документе констатируется, что одна из важнейших целей, на достижение которой

---

<sup>1</sup> См.: материалы заседания Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации 29 апреля 2016 г. // URL: <http://szrf.km.duma.gov.ru/site.xp/051052052124052057055.html>; О межбюджетных отношениях в Российской Федерации, региональной бюджетной политике, проблемам региональных и местных бюджетов. Сборник материалов по итогам научно-методического семинара Аналитического управления Совета Федерации, 17 февраля 2016 г. М.: Совет Федерации, 2016.



был рассчитан Федеральный закон №131-ФЗ, а именно — четкое и оптимальное разграничение полномочий между уровнями публичной власти, реализована далеко не в полной мере. В документе было отмечено: а) расширение практически в полтора раза перечня вопросов местного значения для всех видов муниципальных образований, причем без соответствующего расширения доходной базы местных бюджетов; б) существенные и плохо увязанные между собой изменения, затрагивающие интересы местного самоуправления, в Бюджетный, Налоговый, Земельный, Жилищный, Градостроительный кодексы; в) расхождения между отраслевыми федеральными законами, которые регулируют полномочия местного самоуправления (всего — более 200 законов), и Федеральным законом №131-ФЗ в части установленного им перечня вопросов местного значения; г) постоянно увеличивающееся количество государственных полномочий, делегируемых местному самоуправлению, подчас не обеспеченных достаточным финансированием, либо вовсе без такого<sup>1</sup>. Необходимость формирования системного подхода к преодолению обозначенных проблем сохраняет свою актуальность.

В конституционном плане речь идет в конечном итоге о необходимости обеспечения соответствия правового регулирования местного самоуправления требованию компетенционной определенности, вытекающего из конституционного равенства. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется в том числе на нормы компетенционного характера<sup>2</sup>, касающиеся и местного самоуправления<sup>3</sup>. Законодатель, как подчеркнул Конституционный Суд в Постановлении от 26 апреля 2016 г. №13-П, должен — будучи связан вытекающим из конституционного принципа равенства всех перед законом требованием формальной

---

<sup>1</sup> См.: Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период. С. 8–9 (<http://www.vsmsinfo.ru>).

<sup>2</sup> См.: абзац 2 п. 3 мотивиров. части Постановления КС РФ от 6 апреля 2004 г. №7-П; абзац 3 п. 3.2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 31 мая 2005 г. №6-П; абзац 1 п. 4.1 мотивиров. части Постановления КС РФ от 14 июля 2005 г. №8-П.

<sup>3</sup> См. абзац 5 п. 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 29 марта 2011 г. №2-П.

определенности правовых норм — стремиться к тому, чтобы компетенция муниципальных образований была определена ясным, четким и непротиворечивым образом (абзац 3 п. 2.2 мотивиров. части). Это имеет в том числе важное гарантирующее значение, поскольку без решения вопроса о компетенционном разведении государственной власти и местного самоуправления практически невозможно реализовать на практике положения о самостоятельности местного самоуправления.

Компетенционная определенность местного самоуправления как комплексное требование предполагает:

1) ясность, четкость, понятность, недвусмысленность правовых норм, регулирующих компетенцию местного самоуправления, обеспечение на основе соблюдения правил юридической техники адекватного текстового выражения их целей и смысла, чтобы исключалось их неоднозначное понимание и применение на практике;

2) последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на органы государственной власти;

3) концептуально-логическую и формально-правовую обоснованность и определенность структурирования компетенции и типологизации полномочий органов местного самоуправления, ясное различие полномочий разного вида (правовой природы);

4) взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления правовыми актами разных уровней публичной власти и различной отраслевой принадлежности;

5) равноправие муниципальных образований при возможности дифференциации их компетенции на основе юридически и социально обоснованных критериев;

6) полноту урегулирования компетенции, что означает одновременное (системное) установление предметов ведения, полномочий и источников их финансового покрытия;

7) закрепление за органами местного самоуправления полномочий, как правило, полных и исключительных, что не препятствует выделению предметов совместного ведения с разграничением по ним полномочий между государственными и муниципальными органами;

8) наличие правовых механизмов реализации компетенционных норм, адресованных местному самоуправлению;

9) стабильность и предсказуемость законодательного регулирования компетенции;

10) право местного самоуправления на опережающее правовое регулирование в целях восполнения компетенционных пробелов.

Нельзя не признать, что реализация Федерального закона №131-ФЗ, безусловно, позволила сделать существенный шаг вперед в направлении прояснения компетенционной основы местного самоуправления<sup>1</sup>. Тем не менее, все накопившиеся вопросы не удалось решить одинаково успешно.

Следует отметить, в частности, сохраняющуюся противоречивость, неопределенность компетенционно-понятийного аппарата законодательства, что не позволяет сформировать однозначный и единообразный подход к пониманию задач, возложенных на муниципальные образования, а, следовательно, и определить те муниципальные услуги, на получение которых могут рассчитывать местные жители. Есть и очевидный финансово-экономический аспект этой проблемы, связанный с выяснением объема расходных обязательств местных бюджетов.

При установлении компетенции Федеральный закон №131-ФЗ использует понятия «обеспечение», «организация», «создание условий», «обеспечение условий», «создание условий для обеспечения», «содействие развитию», значение которых — при имеющейся между ними схожести — в нем не раскрывается. В итоге нельзя с достаточной уверенностью судить о степени и характере воздействия органов местного самоуправления на конкретные сегменты общественных отношений, различать формы управляющего воздействия между собой. Нередко это приводит к произвольному расширению объема публичных обязательств, возложенных на органы местного самоуправления, несению ими дополнительных финансовых затрат.

Так, Конституционный Суд неоднократно сталкивался с ситуацией, когда термин «организация», используемый в Федеральном законе №131-ФЗ при определении вопросов местного

---

<sup>1</sup> Прежний Федеральный закон о местном самоуправлении за многочисленные отсылки, пробелы и упущения иронически именовали «сборником загадок и шарад». См.: Выдрин И. В. Муниципальная реформа 2003 г.: некоторые итоги // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2010. №1. С. 118.

значения, дается расширительное толкование (Постановления от 29 марта 2011 г. №2-П, от 13 октября 2015 г. №26-П, от 26 апреля 2016 г. №13-П). Давая конституционно-правовую интерпретацию соответствующим законоположениям, Конституционный Суд РФ указал, что содержание термина «организации» в данном случае должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования и в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности; в противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым — вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований.

Очевидно, назрела необходимость на законодательном уровне сформировать систему компетенционного понятийно-категориального аппарата, ввести дефиниции используемых понятий, обеспечив при этом его согласованное применение в отраслях законодательства; последовательно и системно раскрыть полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и, в частности, уделить особое внимание «партиципативным» полномочиям («участие», «содействие»), связанным с совместной муниципально-государственной деятельностью. Вместе с тем, поскольку вопросы местного значения по своим родовым признакам касаются непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, муниципальные образования должны, если иное не предусмотрено законом, самостоятельно — через муниципальные бюджетные учреждения, муниципальные предприятия или с помощью имущества, относящегося к муниципальной казне, — обеспечивать необходимые населению публичные услуги, хотя бы конкретный вопрос местного значения по буквальному смыслу и не налагал на них таких безусловных обязательств.

Известные трудности для обеспечения компетенционной определенности местного самоуправления связаны с введением Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. №258-ФЗ института добровольных полномочий по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Предусмотрено, что орга-

ны местного самоуправления вправе вне вопросов местного значения решать вопросы, закрепленные за ними Федеральным законом №131-ФЗ, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, если это предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции других публично-правовых образований и не исключенные из их компетенции, за счет доходов местных бюджетов. Круг таких полномочий обширен.

Введение института добровольных полномочий было направлено на смягчение ситуации, связанной со стремлением федерального законодателя дать исчерпывающий перечень вопросов местного значения. Можно предположить также, что этот институт служит целям восполнения дефицита собственных полномочий органов местного самоуправления и повышения их роли в обеспечении прав граждан в той мере, в какой этого требуют реальные условия. Вместе с тем введение подобной компетенционной конструкции размывает границы в разграничении полномочий, создает предпосылки возвращения нефинансируемых мандатов. Кроме того, реализация таких полномочий происходит в особом режиме, на который не распространяются общие гарантии демократического участия<sup>1</sup>.

На практике добровольные полномочия нередко сливаются с обязательными и в результате возникают так называемые добровольно-обязательные полномочия с неясной правовой природой, включая порядок осуществления и источники финансирования. Не подпадая под вопросы местного значения или отдельные переданные государственные полномочия, они в то же время формулируются в императивно-обязывающей форме, что в единстве с нормами ч. 5 ст. 7 Федерального закона №131-ФЗ исключает отказ муниципальных органов от их выполнения, если и только иное не будет установлено судом. Тем самым на муниципальные образования возлагаются обязанности в ином порядке, чем предусмотрено законом, и без необходимого финансово-экономического обеспечения. К примеру, Конституционный Суд в одном из решений констатировал, что обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого поме-

---

<sup>1</sup> См.: Савранская О. Л. Разграничение компетенции: проблемы и правовые последствия // Муниципальная Россия. 2010. №3. С. 76.

щения, вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных нормативов — это полномочие именно субъекта Российской Федерации, а его возложение на органы местного самоуправления возможно только в порядке наделения соответствующими государственными полномочиями<sup>1</sup>.

Рассогласованность между специально-отраслевыми полномочиями и вопросами местного значения была и остается одной из наиболее острых проблем регулирования компетенции местного самоуправления. Практике законодательного регулирования местного самоуправления известны и такие формы возложения на местное самоуправление публичных финансово-обязательств, которые не обусловлены наличием конкретных полномочий, являются некой альтернативной формой обязывания. Например, Конституционный Суд констатировал возможность существования публичных обязанностей муниципальных образований, которые по своей природе могут не относиться ни к государственным полномочиям, ни к полномочиям органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Специфическим проявлением компетенционной неопределенности местного самоуправления является наличие в системе законодательства не отмененных правовых норм, которые возлагают на местное самоуправление социальные обязательства, не отвечающие его компетенции, установленной более поздними правовыми актами, а также порядку передачи отдельных государственных полномочий.

Издержки сложившейся законодательной основы компетенции местного самоуправления в немалой степени связаны с недоучетом конституционной роли субъектов Российской Федерации, отступлениями от федеративных начал в разграничении полномочий. Одним из концептуальных моментов Федерального закона №131-ФЗ является отнесение регулирования компетенции местного самоуправления к предметам федерального ведения. Изменения в этот Закон, внесенные Федеральным законом от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ, несколько смягчают жесткость подобной конструкции. Теперь субъектам Российской Федерации предоставлены возможности: расширить круг вопросов местного значения сельских поселений в рамках перечня вопросов местного значения городских поселе-

---

<sup>1</sup> См.: Определение КС РФ от 5 февраля 2009 г. №250-О-П.

<sup>2</sup> См.: Определение КС РФ от 13 мая 2010 г. №689-О-О.

ний (ч. 3 ст. 14); устанавливать дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 16); расширять круг вопросов местного значения внутригородских районов в рамках перечня вопросов местного значения городских округов (ч. 2 ст. 16.2); разграничивать полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению вопросов местного значения (ч. 3 ст. 16.2); перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 1.2 ст. 17).

Смысл этих новелл в том, чтобы обеспечить более гибкое и дифференцированное правовое регулирование компетенции муниципальных образований разного вида с учетом региональных условий и особенностей, в том числе путем передачи на уровень субъекта Российской Федерации — в порядке перераспределения — полномочий по вопросам местного значения, исполнение которых посредством местного самоуправления сталкивается в конкретных условиях с объективными затруднениями, не позволяющими добиться желаемого социального результата, и которые могут быть более эффективно реализованы с помощью региональной государственной власти. Вместе с тем внесенные изменения требуют сдержанной оценки, имея в виду как связанные с их реализацией потенциальные риски для устойчивого функционирования местного самоуправления, так и существующие (и весьма значительные) резервы для дальнейшего совершенствования механизма разграничения полномочий между уровнями публичной власти на основе последовательной приверженности федеративным началам российской государственности.

Обращает на себя внимание, что применение вновь введенной правовой конструкции перераспределения полномочий, позволяющей субъектам Российской Федерации принимать к исполнению публичные задачи, возложенные на местное самоуправление, не обусловлено соблюдением установленных на уровне федерального закона каких-либо критериев, на основании которых подлежат решению вопросы о необходимости перераспределения полномочий, равно как об окончании та-

кого перераспределения, т.е. отнесения полномочия вновь к компетенции органов местного самоуправления. При этом не исключается перераспределение различных полномочий в отношении муниципальных образований одного вида или единое перераспределение полномочий в отношении муниципальных образований разного вида либо перераспределение полномочий применительно к конкретным муниципальным образованиям в индивидуальном порядке или списком. Оговаривая лишь, что перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий регионального парламента, начинается с очередным финансовым годом и не может касаться конституционных полномочий местного самоуправления, федеральный законодатель оставляет без ответа, в частности, важные вопросы о том: каков предельно допустимый объем производимого перераспределения полномочий в соотношении с вопросами местного значения, и могут ли быть отнесены на уровень субъекта Российской Федерации полномочия по тому или иному вопросу местного значения в полном объеме; предполагает ли перераспределение полномочий одновременно перераспределение публичной собственности, обеспечивающей их реализацию, и в каком порядке собственность должна разграничиваться, если это необходимо, а также обязаны ли соответствующие муниципальные образования участвовать в финансовом обеспечении перераспределенных полномочий; распространяется ли на перераспределенные полномочия механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Не ясно также, можно ли рассматривать норму ч.1.2 ст.17 Федерального закона №131-ФЗ, уполномочивающую субъекты Российской Федерации осуществлять перераспределение полномочий, как имеющую автономный и общий характер и, соответственно, позволяющую производить перераспределение безотносительно к наличию специального уполномочия в конкретном отраслевом федеральном законе? Или же, учитывая, что в Федеральном законе от 29 декабря 2014 г. №485-ФЗ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. №485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. №1 (Ч. I). Ст. 38.



законодатель счел необходимым перечислить конкретные отраслевые федеральные законы, содержащие полномочия органов местного самоуправления, в отношении которых возможно произвести перераспределение, следует исходить из того, что отсутствие подобного специального указания в отраслевом федеральном законе перераспределение соответствующих полномочий исключает?

Отсутствуют в федеральном законодательстве и не получили закрепления в законодательстве субъектов Российской Федерации какие-либо процедурные механизмы, направленные на обеспечение взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления при решении вопросов перераспределения полномочий, а также гарантии выявления и учета мнения населения, проживающего на соответствующей территории, по соответствующим вопросам.

Очевидно, обозначенные вопросы требуют дополнительного законодательного урегулирования в целях обеспечения необходимых гарантий компетенционной определенности местного самоуправления. При этом в данном случае должны учитываться как имеющие общий методологический характер правовые позиции Конституционного Суда РФ, выработанные в Постановлении от 1 декабря 2015 г. №30-П применительно к проведению конституционно обоснованной дифференциации муниципальных образований, так и его правовые позиции о недопустимости решения вопросов перераспределения публичной собственности в связи с разграничением полномочий в одностороннем порядке, без волеизъявления соответствующего муниципального образования (Определения от 4 декабря 2007 г. №828-О-П, от 5 марта 2009 г. №401-О-О). Именно на федеральном законодателе лежит основная конституционная обязанность по формированию в виде общих принципов необходимых и достаточных правовых гарантий местного самоуправления. Вместе с тем представляется оправданным принятие субъектами Российской Федерации в виде опережающего регулирования специальных законодательных актов, направленных на регламентацию порядка перераспределения полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Совершенствование механизма перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления не снимает других вопросов, связанных с развитием компетенционной основы местного самоуправления, включая и формирование общей нормативной модели разграничения вопросов местного значения, с одной стороны, и вопросов государственного значения, с другой, в том числе с учетом возможностей их пересечения в сферах своего рода совместного «муниципально-государственного» ведения, равно как и обеспечение субъектам Российской Федерации возможностей по осуществлению нормативно-правовой конкретизации, уточнению содержания полномочий, возложенных на органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законом.





## 4. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ — ВАЖНЫЙ ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

### 4.1. СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО НАЧИНАЕТСЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Утверждая социальную государственность России, Конституция РФ (ч. 1 ст. 7) исходит из необходимости создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, чтобы каждый мог получить благодаря своему труду достаточные средства к существованию, а в трудной ситуации — социальную защиту. Согласованием свободы и справедливости обеспечивается уважение и охрана достоинства человека, лежащие в основе всех его прав, устойчивое развитие основ конституционного строя, тогда как дисбаланс этих ценностей создает ощутимые угрозы конституционной безопасности. Эффективность социальной государственности как определенного типа государственно организованного общества, который проявляется в системе не только публично-властных, но и социально-экономических, духовно-нравственных и иных компонентов обеспечения жизнеустройства и жизнедеятельности народа, требует оптимального взаимодействия государственных и общественных институтов, сочетания централизации и децентрализации. Неслучайно стремление создать необходимые условия для достойной жизни населения, выраженное на уровне основ конституционного строя России, получает дополнительное обоснование и развитие в системе регионального конституционализма, и в частности нашло отражение уже в преамбуле Устава Ростовской области как исходная идейно-генетическая, ценностно-нормативная основа, пронизывающая весь уставный строй, все институты территориальной государственности.

Нет преувеличения в утверждении, что без достаточно развитой системы местного самоуправления, без правового обеспечения возможности самостоятельно решать на местном уровне финансовые, хозяйственно-экономические, социально-бытовые, культурные вопросы в большей степени затруднено и

формирование цивилизованных структур современной социально ориентированной рыночной экономики, развитие реальной свободы, гарантирование индивидуальных и коллективных прав человека и гражданина. В этом плане от качества организации местного самоуправления во многом зависит качество повседневной жизни людей, реальная степень удовлетворения их основных жизненных потребностей по месту жительства, и вместе с тем — само по себе реформирование организационных структур местного самоуправления не дало бы никаких результатов без обновления отношений собственности в системе местного хозяйства, формирования экономической основы местного самоуправления, реализации государством политики, направленной на обеспечение сбалансированного пространственно-территориального развития, основанного на финансовом и социально-экономическом выравнивании.

Согласно практике Конституционного Суда РФ понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы данной публичной власти как наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных, в частности, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований (Постановления от 11 ноября 2003 г. №16-П, от 15 мая 2006 г. №5-П, от 18 мая 2011 г. №9-П).

Специфика социальной роли местного самоуправления определяется особенностями его конституционной природы как государственно-общественного института. Она заключается в том, что, будучи проводником государственной социальной политики на местах, местное самоуправление в то же время обеспечивает территориальным сообществам возможность самим в рамках закона решать вопросы, связанные с созданием условий для достойной жизни и свободного развития, с учетом их интересов и потребностей, исторических и иных местных традиций. Такая деятельность осуществляется на основе организационной и финансово-экономической самостоятельности в режиме самоуправления, предполагает взаимодействие институтов представительной и прямой демократии при приоритете последних, а также сочетание публично-

властных и общественных форм удовлетворения социальных запросов населения. Это позволяет говорить о существовании муниципальной социальной политики, которая в единстве с государственной социальной политикой определяет систему приоритетов и мер по управлению делами государства в сфере социальных отношений.

Конституция РФ содержит развернутое обоснование институциональной интеграции местного самоуправления в систему социальной государственности, которое обеспечивается:

— *на уровне основ конституционного строя*, в рамках которых Российская Федерация утверждается как правовое и социальное государство (ч. 1 ст. 1 и ч. 1 ст. 7 Конституции РФ). В развитие этих конституционных положений учредительные акты субъектов РФ предусматривают, что деятельность не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и гражданина. Они исходят из существования совместной обязанности региональных и муниципальных органов публичной власти по всемерному содействию созданию условий для повышения уровня жизни населения;

— *через определение конституционных целей местного самоуправления*, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина (ст. 18), включая, естественно, социально-экономические права и свободы. В силу Конституции РФ права и свободы человека и гражданина обуславливают смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, т.е. их признание, соблюдение и защита — обязанность государства в целом. При этом необходимо учитывать, что отнесение Конституцией РФ к ведению Российской Федерации регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71), а к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов защиты прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72), а также социальной защиты, включая социальное обеспечение (п. «ж» ч. 1 ст. 72), не исключает для органов местного самоуправления возможности осуществления как организационно-распорядительных, так и нормотворческих полномочий в социальной сфере, поскольку это напрямую связано с деятельностью органов мест-

ного самоуправления по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (ст. 18) и решением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130);

— *через указание на отдельные сферы социальных отношений, за состояние которых органы местного самоуправления являются ответственными наряду с органами государственной власти.* Это, прежде всего, сферы жилищных отношений, здравоохранения и образования (ч. 1 и 2 ст. 40, ст. 41, ч. 2 и 3 ст. 43 Конституции РФ). Как указал Конституционный Суд РФ в Определении от 5 марта 2009 г. №376-О-П, государство в лице органов государственной и муниципальной власти обязано, в частности, оказывать содействие в обеспечении нормальных жилищных условий гражданам, лишившимся единственного жилища в результате наступления таких находящихся вне сферы их контроля обстоятельств, как пожар, и не имеющим возможности преодолеть сложившуюся трудную жизненную ситуацию самостоятельно. В Определении от 1 марта 2012 г. №389-О-О Конституционный Суд высказался более принципиально: Конституция прямо обязывает органы местного самоуправления совместно с органами государственной власти обеспечивать реализацию права каждого на жилище, что, в свою очередь, позволяет федеральному законодателю в рамках его дискреционных полномочий конкретизировать в зависимости от складывающихся социально-экономических условий содержание соответствующей обязанности органов местного самоуправления, в том числе в связи с преобразованием отношений собственности на жилье и осуществлением приватизации муниципального жилищного фонда социального использования.

При этом следует учитывать, что роль местного самоуправления в рамках соответствующих сегментов социальной сферы, включая жилищные отношения, носит комплексный характер, ни в коей мере не сводится к осуществлению в той или иной форме определенной модели государственного патернализма, а подразумевает, прежде всего, обеспечение активизации, инициирования, стимулирования самоорганизации жителей для самоосуществления своих жизненных потребностей.

В этом плане обращают на себя внимание подходы, выработанные Конституционным Судом в *Постановлении от 12 апреля 2016 г. №10-П* применительно к оценке вновь сформированной модели проведения капитального ремонта общего

имущества в многоквартирном доме. Конституционный Суд подчеркнул, что на органах местного самоуправления в рамках соответствующего механизма лежит важная организационно-обеспечительная функция, и в частности, они обязаны обеспечить своевременный созыв общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме для решения вопроса об определении способа формирования фонда капитального ремонта. Данная обязанность, указал Конституционный Суд, подразумевает — исходя из принципа поддержания доверия граждан к закону и с учетом социальной природы Российского государства, а также фактически сложившихся между ним и гражданами в течение десятилетий отношений в жилищной сфере — и возложение на орган местного самоуправления обязанности по надлежащему информированию граждан о возможных способах формирования фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и последствий выбора одного из них, а также по оказанию помощи собственникам расположенных в них помещений (прежде всего — собственникам жилых помещений) в принятии того или иного решения в должной форме и по разъяснению порядка его реализации. Неисполнение органом местного самоуправления этой обязанности создавало бы препятствия для осуществления собственниками помещений в многоквартирном доме права на определение способа формирования фонда капитального ремонта и, тем самым, приводило бы к ограничению права собственности указанных лиц;

— путем определения конкретных муниципальных институтов (учреждений) предоставления публичных услуг населению в таких важных сегментах социальной сферы, как образование и медицина (ч. 1 и 2 ст. 41, ч. 2 и 3 ст. 43). Упоминание соответствующих учреждений в Конституции РФ и характер их конституционного регулирования исключают возможность как их полной замены частными организациями, так и перевод муниципальных учреждений на коммерческую основу. Оказывая социально значимые услуги, они действуют в публичных интересах и должны быть реально доступны для населения в пространственном, временном и, что наиболее важно, в материальном отношении. Цели их деятельности не являются по своей сути предпринимательскими, не связаны решающим образом с систематическим получением экономической выгоды,

а ориентированы, прежде всего и главным образом, на предоставление социальных благ. Это, впрочем, не исключает возможности оказания муниципальными учреждениями тех или иных коммерческих услуг в установленных законом случаях, если соответствующая деятельность не расходится с их уставными целями и не препятствует выполнению поставленных перед ними основных задач;

— *через установление самого характера конституционно-го закрепления местного самоуправления как формы обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения, которые содержательно неразрывно связаны с созданием условий для достойной жизни и свободного развития человека (ч. 1 ст. 130). Как указал Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 20 декабря 2010 г. №22-П, основная цель местного самоуправления, как следует из положений ст. 12, 130 (ч. 1), 131 (ч. 1) и 133 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 3 (ч. 2) и 130 (ч. 2), — решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и тем самым удовлетворение основных жизненных потребностей населения муниципальных образований. Из этого исходит и Федеральный закон №131-ФЗ, который вопросы местного значения определяет как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (ч. 1 ст. 2). Таким образом, формирование комфортных условий для самореализации индивида по месту жительства и предоставление ему реальных возможностей для доступа ко всему разнообразию необходимых для нормальной жизнедеятельности социальных услуг образовательного, медицинского, культурного и иного характера — вот ядро предметного содержания местного самоуправления и руководящая цель его деятельности, проистекающая как из собственного предназначения этого конституционного института, так и из более широких задач, которые народ ставит перед государством в целом;*

— *через конституционные возможности федерального и регионального законодателей устанавливать и видоизменять содержание вопросов местного значения (п. «н» ч. 1 ст. 72), а также наделять органы местного самоуправления отдельны-*



ми государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132) и, тем самым, определять и корректировать пределы участия муниципальных образований в решении социальных задач. Следует, однако, учитывать, что, реализуя соответствующие конституционные полномочия, законодательные органы РФ и ее субъектов, обладая определенной дискрецией, не могут все же действовать произвольно: они связаны как конституционными принципами разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, так и вытекающей из Конституции РФ юридической природой местного самоуправления.

Конституционные подходы к пониманию социальной роли местного самоуправления получают дополнительное обоснование на уровне муниципального нормотворчества, которое как раз должно наполнять общие конституционные принципы, связанные с социальной функцией местного самоуправления, конкретным нормативно-правовым содержанием.

В этом плане особый интерес с точки зрения как муниципальной доктрины, так и выявления лучших муниципальных практик, может представлять социально-ориентированная — в противовес инструментально-технологической, организационно-управленческой — модель устава муниципального образования, реализованная в рамках *Устава г. Ростова-на-Дону*.

Высшей целью и предназначением городского самоуправления Устав объявляет общее благо, социальную и правовую защищенность населения города, содействие созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека — жителя г. Ростов-на-Дону (ч. 1 ст. 6). Этому корреспондируют положения Устава, содержащие комплексное регулирование положения человека в системе городского самоуправления, включая субъективные права горожан не только социально-политического характера (права членов городского сообщества на осуществление местного самоуправления — ст. 8, право на участие в работе выборных органов городского самоуправления — ст. 9, право на непосредственное участие в обсуждении вопросов городской жизни — ст. 10), но и, прежде всего, социально-экономические и культурные права и гарантии, обеспечиваемые властями города и городским сообществом в целом. Это права на безопасную и здоровую среду проживания (ст. 7), право на свободный доступ к социально-культурным ценностям городского сообщества (ст. 11), право на образова-

ние и дополнительные гарантии его реализации (ст. 12), институты защиты прав пенсионеров (ст. 13), обеспечения и поддержания национального равноправия (ст. 14), а также общие гарантии прав и свобод членов городского сообщества (ст. 15). Таким образом, именно личностное, социально-гуманистическое измерение институтов местного самоуправления поставлено во главу угла при конструировании всей юридической системы городской (муниципальной) демократии, что в полной мере отвечает глубинному конституционному смыслу местного самоуправления в системе социальной государственности.

Анализ действующего законодательства и практики его применения свидетельствует об отсутствии последовательности и определенности в понимании роли местного самоуправления в системе социальной государственности, четкой государственно-правовой стратегии его развития. Принимаемые решения, в том числе законодательные, нередко являются конъюнктурными и бессистемными, не всегда укладываются в конституционно-правовую парадигму, что отрицательно влияет на качество жизни людей.

В принципиальном плане не решены вопросы о соотношении централизации и децентрализации в системе организации публичной власти и социальной политики, о содержании и пределах самостоятельности местного самоуправления в реализации социальных задач, об участии непосредственно населения в решении насущных социально значимых вопросов. Размытость и противоречивость подходов к социальной компетенции местного самоуправления, при которых сужению его собственных полномочий, в том числе в традиционных сферах муниципального присутствия (например, образование, здравоохранение), сопутствует увеличение закрепленных государственных обязательств; неясная до конца роль местного самоуправления в публичном обслуживании — непосредственно представительная, организационная или смешанная — характеризуют компетенционную неопределенность, приводящую, особенно в ситуации высокой дотационности местных бюджетов, к различным деформациям и нестабильности социальной политики, проводимой на местном уровне.

Следует констатировать отсутствие в должной степени разработанных правовых механизмов сотрудничества местного самоуправления с государственной властью и частным

сектором для решения общих социальных задач, неразвитость муниципально-правовых институтов, организационных средств комплексного обеспечения социально-экономических прав человека. В теории и на практике зачастую преобладают специально-отраслевые подходы к экономической основе местного самоуправления и, как следствие, утверждается примат формальных показателей бюджетной эффективности над социальными целями, а местное хозяйство формируется без учета объектов не муниципальной формы собственности, хотя бы они и были социально значимыми.

В этом плане насущной необходимостью является нахождение разумного баланса в разграничении полномочий по реализации политики социального государства между федеральными и региональными органами государственной власти, с одной стороны, и местным самоуправлением, с другой, с тем чтобы обеспечить эффективное осуществление таких полномочий на основе совместности и субсидиарности. При этом критерии такого баланса должны определяться в соответствии с конституционными принципами равенства, справедливости, формальной определенности, обеспечения самостоятельного решения населением по месту жительства всех тех вопросов непосредственного жизнеобеспечения, которые само население может решать наиболее эффективно. С точки зрения этого последнего требования субсидиарности особое значение имеет учет ранее сложившихся организационно-правовых форм реализации социальной политики, недопустимость внесения произвольных изменений в механизм ее реализации, предполагающих снижение уровня демократического воздействия самих граждан, как получателей социальных услуг, на их предоставление. Необходимо учитывать и то, что местное самоуправление во всяком случае не может быть отстранено от решения важнейших социально значимых вопросов, которые самой Конституцией РФ рассматриваются как подлежащие решению с его непосредственным участием. Это касается предоставления малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, бесплатно или за доступную плату жилых помещений из муниципального жилищного фонда (ч. 3 ст. 40), оказания медицинской помощи в муниципальных учреждениях здравоохранения (ч. 1 ст. 41) и развития муниципальной системы здравоохранения (ч. 2 ст. 41), гарантиро-

вания общедоступного и бесплатного дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях (ч. 2 ст. 43).

В основе модернизации местного самоуправления как одного из важнейших институтов российской социальной государственности должно лежать качественное, подкрепленное организационно и финансово, расширение участия муниципальных образований в организации социальных отношений, включая осуществление регулирующего воздействия на социально-правовой статус личности, как в части обеспечения социальных прав, установления муниципальных гарантий, так и в части регулирования социальных обязанностей человека как члена местного сообщества.

Не случайно в современном международном праве растет внимание к кооперативным, партнерским началам местного самоуправления. Международная хартия о праве на город (2004) ориентирует на взаимосвязь фундаментальных прав и обязанностей жителей с учетом конкретных условий (преамбула). Согласно Европейской хартии о защите прав человека в городе (2000) «местное сообщество объединяется обязательством взаимной солидарности, которое поддерживается местными властями» (ст. V). Вторая Европейская хартия городов (2008) провозглашает «город, основанный на солидарности» (п. 18) ядром новой урбанистики. Стоит отметить, что в 2000 г. резолюцией 91 (2000) «Об обязанностях граждан и участии в общественной жизни» Конгресс местных и региональных властей Европы утвердил «Руководящие принципы политики ответственного участия граждан в общественной жизни на муниципальном и региональном уровнях».

Характерные для национальной правовой системы перекосы в муниципально-правовом статусе личности, обусловленные неразвитостью института обязанностей, служат фактором доминирования в местном самоуправлении индивидуально-эгоистических интересов в ущерб всеобщим интересам местного сообщества. Обратной стороной является компенсационное усиление интегрируемой в единую вертикаль государственного управления муниципальной бюрократии, претендующей на то, чтобы воплощать реальные общественные запросы.

Муниципально-правовые обязанности вытекают из самой принадлежности человека к местному сообществу, имеют

коммунитарную (общинную) природу. Допустимо определить их как установленные нормами муниципального права для обеспечения прав и законных интересов членов местного сообщества, муниципальных образований и государства в целом виды и меры социально должного поведения, подлежащие выполнению, прежде всего, добровольно либо на основе применения муниципального и иных форм публично-властного принуждения. В основе коммунитарных обязанностей — конституционно-нормативное вменение, но они не сливаются с конституционными обязанностями, а обеспечивают их конкретизацию и развитие с учетом специфики и традиций самоуправленческих отношений, имеют нравственно-юридическое наполнение.

Особенности муниципально-правовых обязанностей можно свести к следующим основным моментам:

а) их субъектом может выступать не только гражданин индивидуально, но и коллектив (местное сообщество), что объясняется природой самоуправления как коллективного правопользования;

б) они имеют локально-территориальный характер, действуют в пространственных пределах муниципального образования;

в) объект таких обязанностей воплощает единство общегосударственных, связанных с повсеместностью местного самоуправления, и местных, связанных с эффективным жизнеобеспечением населения конкретного муниципального образования, интересов;

г) комплексный характер обязанностей, пронизывающих все предметно-юридическое многообразие связей человека с местным сообществом;

д) их нормативное содержание определяется в соответствии с Конституцией и законом через самоуправленческое правотворчество с ориентацией на приоритет непосредственной демократии и особую роль неформальных источников права;

е) по своей природе это публично-частные обязанности, в которых властное веление сочетается с добровольно-договорным признанием, а императивность — с диспозитивным усмотрением, порой существенным, относительно конкретных форм, способов их реализации;

ж) можно говорить о преваляции в нормативном содержании таких обязанностей принципного начала, корреспондирующего правоспособности человека как субъекта общерегулятивных отношений по осуществлению местного самоуправления, конкретные же обязанности возлагаются чаще через координацию, позитивное обязывание.

Определенный опыт урегулирования муниципально-правовых обязанностей личности пока имеется в единичных муниципальных образованиях (например, уставы г. Дубны, г. Лобни, г. Ярославля). Представляется важным обеспечить юридикацию коммунитарных обязанностей как федеральным законом (с точки зрения установления общих принципов), так и в особенности на уровне местного нормотворчества. К ним следовало бы отнести, в частности: неукоснительное выполнение устава и иных муниципальных правовых актов; добросовестное пользование муниципальными правами; ориентацию своей деятельности и собственности на общее благо; несение муниципальных тягот посредством участия в общественной деятельности, уплаты фискальных платежей и т.п.; сохранение местных природных условий и окружающей среды и др. Само легальное закрепление этого института имело бы важное идеологическое значение, служило целям усиления ценностно-мировоззренческой ориентации личности на правомерное, социально-активное поведение.

#### 4.2. МЕСТНОЕ ХОЗЯЙСТВО: РЫНОЧНОЕ, СОЦИАЛЬНОЕ... НАЦИОНАЛЬНОЕ

**С**оциальное предназначение местного самоуправления выражается в институтах местного хозяйства, формирование и функционирование которых определяется обеспечением и поддержанием материального базиса для удовлетворения основных жизненно важных потребностей человека по месту жительства, реализации во всей полноте муниципальной власти и свободы, а также участия местного самоуправления в осуществлении программ государственного социально-экономического развития. В отечественной юриспруденции природа институтов местного хозяйства мало разработана. В основном проблематика местного хозяйства отождествляется с вопросом об экономической основе мест-

ного самоуправления, которая, в свою очередь, сведена — как в научно-категориальном, так и в нормативном плане, — главным образом, к имущественным моментам.

Социальные функции институтов местного хозяйства растворяются в вещно-товарных и иных подобных отношениях, а преобладающее значение в этой сфере, включая управление муниципальной собственностью, приобретает рыночно-технократический подход. Соответственно, названные институты ориентируются принципами доходности, финансово-бюджетной (экономической) эффективности, тогда как их исходно-генетическое и функционально-целевое социальное назначение отходит на второй план. Намечается их отрыв от самоуправленческой демократии как формы обеспечения совместного самоосуществления и непосредственно-предоставительного гарантирования социальных запросов населения и его развития.

Муниципальное (городское) хозяйство, отмечал в ставшей классической работе Л. А. Велихов, есть деятельность местных публичных органов или организованного представительства людей, живущих концентрированно на избранной территории, направленная к наивыгоднейшему использованию материальной среды с помощью установленных средств в целях благоустройства данной территориальной единицы и социального благосостояния живущего на ней коллектива<sup>1</sup>. Л. А. Велихов обосновал имманентность хозяйствования местному самоуправлению, производность от целей доставления социальных благ, обустройства местной жизни. Само право на организацию хозяйственной деятельности — одна из важнейших гарантий местного самоуправления.

Местное хозяйство выступает и как экономическая предпосылка самоорганизации населения, и как экономический эквивалент самоуправления. Формированием и функционированием муниципально-хозяйственных институтов опосредуются отношения социально-экономической самоорганизации и самореализации людей, их стремление к комплексному налаживанию жизнедеятельности на данной территории в целях достижения экономического благополучия и процветания, создания комфортной среды обитания и устойчивого развития.

---

<sup>1</sup> См.: Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996. С. 220–221.

Одновременно ими обеспечивается и поддерживается материальная база для удовлетворения основных потребностей человека, как и для участия местного сообщества в социально-экономическом развитии населения региона и народа в целом.

По смыслу Конституции РФ, местное самоуправление охватывает наряду с публично-властной (ч. 3 ст. 3, ч. 1 и 2 ст. 32, ч. 1 ст. 130) хозяйственно-экономическую (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 131, ч. 1 ст. 132) сферу — обеспечивает управление муниципальной собственностью, формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов. Предполагается создание муниципального жилищного фонда (ч. 3 ст. 40), муниципальных учреждений здравоохранения и образования (ч. 1 ст. 41, ч. 2 и 3 ст. 43), других подобных институтов, вовлеченных в хозяйственный оборот для обеспечения нужд, потребностей и интересов населения. Конституционной природой местного самоуправления обусловлено возложение на органы местного самоуправления вытекающих из нее обязанностей по решению всех вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования, выполнение которых достигается через создание муниципальных предприятий, учреждений, осуществление организации (регулирования) хозяйственной деятельности<sup>1</sup>.

Позиция федерального законодателя, отказавшегося от урегулирования местного хозяйства как института местного самоуправления (и муниципального права), от закрепления самой этой категории, — притом что в прежней нормативной системе она служила концентрированным воплощением экономических аспектов социально-правовой сущности местного самоуправления<sup>2</sup> — едва ли оправданна. Хозяйственные отношения объективно сопутствуют местному самоуправлению, не могут не возникать в связи с его осуществлением, но используемые неадекватные модели правового регулирования способны порождать деформации и дисфункции в их реализации. Просматривается отождествление этих муниципальных по природе отношений с другими отраслевыми отношениями (гражданско-правовыми, налогово-бюджетными) и, соответ-

---

<sup>1</sup> См.: Определение КС РФ от 18 октября 2012 г. №1994-О.

<sup>2</sup> См.: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. №16. Ст. 267.



ственно, нивелируются их самоуправленческие аспекты, специфическая социальная роль.

Категория «муниципальное хозяйство» имеет разные аспекты, может обозначать, например:

а) совокупность всех хозяйствующих субъектов, действующих в пределах муниципального образования;

б) сумму всех локальных экономических (производственных) ресурсов, вовлеченных в процесс обеспечения местной жизнедеятельности;

в) муниципальную деятельность, направленную на обеспечение потребностей населения;

г) самостоятельную организационно обособленную в составе народнохозяйственного комплекса хозяйственную единицу («хозяйственный союз»).

Очевидно отсюда, что в этой категории материально-статические аспекты переплетаются с деятельно-динамическими, и она характеризует взаимосвязь общественных отношений, касающихся присвоения и движения средств муниципальных образований, управления экономической деятельностью, обеспечения хозяйственной самостоятельности и устойчивости муниципальных образований, взаимодействия местного и национального хозяйства.

Притом что местное хозяйство принято относить к общественным (публичным) хозяйствам, смысл которых, как указывал еще С. Ю. Витте, состоит в восполнении пробелов и недостатков частной хозяйственной системы путем удовлетворения потребностей граждан<sup>1</sup>, это не дает оснований считать его абсолютным подобием государственного хозяйства. Его специфика проистекает в основном из глубинной связи с местным самоуправлением, которое, сочетая в себе публично-властные, непосредственно-общественные и субъективно-личностные свойства, служит интегралом власти и свободы.

В местном хозяйстве выражена диалектика публичного и частного, характеризующая различие и противоположение этих начал и их единство, связанное с необходимостью достижения общих для местного сообщества социальных целей на основе солидарного взаимодействия свободных личностей и коллективов. Частные аспекты определяются равно-

---

<sup>1</sup> См.: Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве. СПб., 1912. С. 15–17.

правным участием муниципальных образований в рыночно-экономических отношениях в целях получения средств для реализации своих функций, их статусом собственников имущества, наделенных известной свободой экономической деятельности и распределения ее результатов<sup>1</sup>. Важно и то, что способы организации и ведения позволяют считать местное хозяйство совместной публично-кооперативной деятельностью членов местного сообщества, являющихся и конечными получателями хозяйственного результата в виде муниципальных услуг. Речь идет о том, что само муниципальное образование является, в том числе, некоей формой публичного совместного конституционного правопользования экономической свободой, в связи с чем местное хозяйство имеет вполне отчетливо выраженное личностное измерение, сопряженное с гражданской инициативой и участием, ориентацией на нужды конкретного человека, гарантированием его социально-экономических и иных прав и свобод.

Вместе с тем частный интерес здесь является проводником публичного интереса, который, в свою очередь, включает в себя и частный интерес, не существует в отрыве от него, предполагает его обеспечение и защиту. Это и определяет в конечном итоге синтетический характер местного хозяйства, в котором противоречия частного и публичного могут преодолеваются на основе социализации и социальной детерминации, т. е. через взаимное обусловливание частного и публичного, эгоизма и альтруизма в общем благе. Местная хозяйственная автономия является специально-целевой и служит средством самостоятельного и ответственного решения населением всех вопросов

---

<sup>1</sup> Характерно, что в конституциях ряда зарубежных стран прямо закреплено правовое положение муниципальных образований как носителей прав юридического лица (ч. 1 ст. 111 Конституции Албании, ст. 104.1 Конституции Армении, ч. 3 ст. 136 Конституции Болгарии, ст. 19 Конституции Венесуэлы, ст. 140 и 141 Конституции Испании, ч. 3 ст. 115 Конституции Мексики, ч. 1 ст. 165 Конституции Польши, ч. 2 ст. 235 Конституции Португалии, ст. 127 Конституции Турции). В других предусматриваются полномочия местного самоуправления по самостоятельному в рамках закона ведению местного хозяйства, осуществлению предпринимательской деятельности (п.«g» ч. 1 ст. 32 Конституции Венгрии, ч. 1 ст. 65 Конституции Словакии). Устанавливаются также гарантии имущества и доходов муниципалитетов аналогичные гарантиям собственности и доходов частных лиц (ст. 183 Конституции Колумбии).

благоустройства и социального благополучия, создания системы гарантирования социальных благ, необходимых для нормального существования человека<sup>1</sup>.

Из специфики местного хозяйства как интегрального, публично-частного явления проистекают особенности соотношения в его природе социально-направленных и рыночно-экономических начал. Стоит признать, что местное хозяйство служит предпосылкой и условием рыночных отношений и децентрализации экономической системы, обеспечивает и поддерживает процесс формирования многоукладной экономики и сами ценности экономической свободы и конкуренции<sup>2</sup>. Но в то же время рыночный принцип не самоцель и не самоценность, а имеет инструментально-ограниченный характер, подчинен главной цели жизнеобеспечения населения. Хозяйственная самостоятельность местного самоуправления требует введения границ рыночно-экономических отношений, ибо местное хозяйство должно быть успешно ориентировано на социальные нужды (общее благо, интерес, пользу).

Однако признание специальной хозяйственной правоспособности муниципальных образований, вытекающей в основном из их принадлежности к осуществлению публичной власти, не означает, что она тождественна правоспособности Российской Федерации и ее субъектов. Муниципальное образование, будучи организационно-правовой формой выражения власти местного сообщества и одновременно формой коллективной реализации социально-экономических, политических и иных прав человека, не может быть стеснено в возможностях осуществления экономической (предпринимательской) деятельности для целей местного самоуправления, т.е. удовлетворения потребностей населения и реализации устойчивого и комплексного социально-экономического раз-

---

<sup>1</sup> Неслучайно сама суть местного хозяйства нередко прямо увязывается с оказанием муниципальных услуг Маркварт Э. Организация и управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований (вопросы теории и практики). Автореф. дисс. ... докт. экон. наук. М., 2012.

<sup>2</sup> В частности, города конкурируют между собой, предлагая среду производства, комплекс условий хозяйственной деятельности. См.: Абрамов А. Л., Величко А. С., Давыдов Д. В., Достовалов В. Н. Столкновение интересов власти, бизнеса и местного сообщества на муниципальном уровне. М., 2007. С. 100–101.

вития. Ограничение его участия в имущественных отношениях не должно препятствовать жизнеобеспечению населения<sup>1</sup>. Конституция РФ предполагает сбалансированность местного хозяйства, его производственной и непроизводительной составляющих, поэтому деятельность по обслуживанию населения, связанная в основном с муниципальными учреждениями, должна дополняться и поддерживаться деятельностью муниципальных предприятий и организаций с муниципальным участием.

Таким образом, в широком значении местное хозяйство — это комплексный правовой институт, в котором преломляются целевые, функциональные, объектные, процедурно-процессуальные, властно-организационные, субъективно-личностные характеристики отношений формирования и использования материально-финансовых ресурсов муниципальных образований, выражается юридическое содержание, состав, объем и формы реализации налогового-бюджетных и хозяйственно-экономических прав местных сообществ для решения вопросов местного значения и исполнения отдельных переданных государственных полномочий. В более тесном смысле оно представляет собой обусловленную конституционным императивом обеспечения достойной жизни и свободного развития человека организованную планомерную и взаимосогласованную деятельность муниципальных и иных расположенных на территории муниципального образования хозяйствующих субъектов (предприятий, учреждений, организаций), направленную на непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения путем производства и предоставления материальных и нематериальных благ, устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования.

Центральным институтом местного хозяйства, ядром экономической основы местного самоуправления и ведущим средством реализации его социальных задач, безусловно, выступает муниципальная собственность. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. №9-П получил отражение обоснованный в рамках научной школы муниципального права Н. С. Бондарем подход, в соответствии с которым муници-

---

<sup>1</sup> См.: абзац 4 п. 3.2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 20 декабря 2010 года №22-П.

пальная собственность является достоянием всего местного сообщества<sup>1</sup>. Это не исключает использования муниципально-го имущества для извлечения экономической выгоды, но не как самоцели, а для выполнения социальных задач местного самоуправления. Социальные характеристики муниципальной собственности раскрываются в генезисе ее становления, назначении, объектном и субъектном составе, ряде других моментов.

Вместе с тем следует учитывать, что по своим структурно-содержательным и объемным характеристикам местное хозяйство не может быть сведено к муниципальной форме собственности (как сейчас). Имея функциональный характер, оно и фактически, и нормативно может и должно включать в себя все необходимые для удовлетворения потребностей местного сообщества объекты на территории муниципального образования независимо от принадлежности.

В основе конституционного обоснования подобного понимания местного хозяйства лежат свойственные местному самоуправлению конституционные принципы основ экономической системы российского общества, из которых следует, что каждая из форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ), обладая своим собственным предназначением, вместе с тем входит в состав экономического строя российской государственности и обеспечивает в системном единстве с другими формами собственности материальные условия реализации основ конституционного строя Российской Федерации, и, соответственно, правового строя ее субъектов, муниципальных образований. Все формы собственности должны служить целям обеспечения прав человека как высшей ценности, создания условий его достойной жизни и свободного развития, реализации статуса народа как носителя суверенитета и единственного источника власти (ст. 2, 3, 7, 18 Конституции РФ).

Понимание местного хозяйства через его жесткую увязку с муниципальной формой собственности, характерное и для действующего регулирования экономической основы местного самоуправления, обусловлено весьма спорным представлением о том, что каждой форме хозяйствования якобы соответствует своя форма собственности и, следовательно, частная собственность не может включаться в структурный состав публичного

---

<sup>1</sup> См.: абзац 3 п. 3.3 мотивиров. части Постановления КС РФ от 30 марта 2012 г. №9-П.

хозяйства. При этом сама собственность рассматривается как исключительно частноправовой институт и упускается из виду то, что классическое частное право приспособлено к регулированию простого товарного оборота, тогда как современное общество требует разумного сочетания публичных и частных интересов<sup>1</sup>. Правомочия, раскрывающие сущность права собственности, носят не только гражданско-правовой характер, их содержание обуславливается нормами и других отраслей права. Прежде всего, собственность должна рассматриваться как конституционный институт, раскрывающий ее глубинную сущность как материального выражения диалектической связи власти и свободы — экономической основы свободной самореализации человека в обществе и государстве и материального фундамента самой государственности.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ собственность, будучи материальной основой и экономическим выражением свободы общества и личности, не только является необходимым условием свободного осуществления экономической деятельности, но и гарантирует как реализацию иных прав человека, так и исполнение обусловленных ею обязанностей<sup>2</sup>. С этим соотносятся правовые позиции, в силу которых экономическая свобода должна соотноситься с конституционными характеристиками России как правового государства с социально

---

<sup>1</sup> См.: Зинченко С. А., Галов В. В. Собственность и производные вещные права: теория и практика. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2003. С. 8. Постиндустриальное или постмодернизационное общество, отмечается в другом исследовании института частной собственности, исподволь превращается в «коммунальное общество», где скорее социальные решения, чем рынок, становятся механизмом распределения благ и больше общественный выбор, нежели индивидуальный спрос, выступает арбитром услуг; главным становится общественный характер производства, его нацеленность не на частный интерес собственника, а на развитие производства фирмы, компании и, в конечном счете, на интересы общества в целом. В связи с этим авторы приходят к вводу о том, что в новых условиях разрешение традиционного противоречия между частной и общественной собственностью возможно через наполнение новым содержанием понятий «частная» и «личная» собственность, так что под частной собственностью понимается собственность, участвующая в процессе общественного производства, а под личной — соответственно не участвующая. См.: Институт права частной собственности: российский вариант. Кострома, 2003. С. 22, 41, 51.

<sup>2</sup> См.: абзац 1 п. 2.2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 14 мая 2012 г. №11-П.

ориентированной рыночной экономикой<sup>1</sup>, уравниваться требованием ответственного отношения к правам тех, кого она затрагивает<sup>2</sup>; право частной собственности может быть ограничено федеральным законом на основе разумной соразмерности<sup>3</sup>. Принцип неприкосновенности собственности не препятствует публичному вмешательству, поскольку социальное государство предполагает заботу о личности и об обществе в целом<sup>4</sup>.

С учетом изложенного можно предполагать, что право собственности в том смысле, который придан ему Конституцией РФ, определяется и конституционно-экономическими правами (ст. 34 (ч. 1), 35, 36), и обязанностями человека перед другими лицами, обществом и государством (ст. 17 (ч. 3), 21 (ч. 1), 34 (ч. 2), 35 (ч. 2), 36 (ч. 2), 55 (ч. 3), 57, 58), самой природой российской государственности как социальной (ч. 1 ст. 7). Соответственно, праву собственности, с одной стороны, корреспондирует встречная обязанность государства по закреплению и защите прав собственника, а с другой — сопутствуют определенные обязанности правообладателя, который должен действовать не только по своему усмотрению, разумно, заботливо, осмотрительно, добросовестно и законно, но и социально ответственно. Это требует не только воздержания от злоупотреблений и не нарушения прав и свобод других, но и определенных действий собственника в общих интересах, включая бремя финансирования части затрат на удовлетворение социальных потребностей. В условиях повышения нагрузки на бюджеты разного уровня это приобретает все более существенное значение.

Социальные начала права собственности усиливаются характеристиками местного самоуправления как специфической формы совместного конституционного правопользования.

---

<sup>1</sup> См.: абзац 3 п. 4 мотивиров. части Постановления КС РФ от 24 февраля 2004 г. №3-П.

<sup>2</sup> См.: абзац 3 п. 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 24 июня 2009 г. №11-П; Определение КС РФ от 16 июля 2015 г. №1714-О.

<sup>3</sup> См.: абзац 3 п. 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 17 декабря 1996 г. №20-П; абзац 4 п. 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 10 марта 2016 г. №7-П; абзац 5 п. 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 30 марта 2016 г. №9-П.

<sup>4</sup> См.: Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма, 2011. С. 200.

Возникает взаимосвязь экономических прав с правом на местное самоуправление и, соответственно, их обусловленность реализацией и обеспечением взаимных интересов членов местного сообщества. Имущественные объекты, расположенные в границах территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, и имеющие значение для обеспечения нормальной жизни и развития местных сообществ, т. е. выполняющие по сути публичные функции, не могут быть оторваны от местного хозяйства и рассматриваться исключительно в плане их частных целей использования. Как установлено Конституционным Судом РФ, объекты социального назначения, жизненно необходимые для данной территории, должны использоваться не только в частных интересах собственника, но и в интересах населения, подлежащих защите со стороны государства<sup>1</sup>.

Таким образом, в состав местного хозяйства следует включать все объекты, служащие удовлетворению потребностей местного населения, независимо от имущественной принадлежности, и такое понимание местного хозяйства — как один из общих принципов экономической основы местного самоуправления — необходимо закрепить в Федеральном законе №131-ФЗ.

Следует учитывать, кроме всего прочего, что частная собственность: а) определяет содержание и объем налогооблагаемой базы местных налогов и сборов, возможности самообложения; б) может использоваться для решения задач местного самоуправления в общественно-добровольном порядке, в том числе в рамках ТОС; в) во многих случаях служит основой и средством обеспечения жизнедеятельности населения в виде социально значимых учреждений, предприятий, организаций частного сектора, а также опорных (бюджетообразующих) производств; г) определяет содержание и объем социальных обязательств перед населением, мера которых обратно пропорциональна уровню достатка местных жителей; д) выступает материальной основой формирования и развития непосредственно общественной самоорганизации.

Сама сущность местного самоуправления и характер местного хозяйства определяют деятельность органов местного самоуправления по обеспечению и поддержанию функционирования хозяйственных отношений в целях наиболее полной

---

<sup>1</sup> См.: абзац 1 п. 4 мотивиров. части Постановления КС РФ от 16 мая 2000 г. №8-П.



реализации интересов их участников в гармоническом единстве с интересами местного сообщества. Это предполагает в современных условиях необходимость осуществления ими планово-ориентационного, организационно-регулятивного, информационно-учетного, координационного, контрольного, стимулирующего (инициирующего и активационного), обеспечительно-гарантирующего и иных форм воздействия на хозяйствующих субъектов различных форм собственности. Однако, несмотря на широкий массив нормативных актов, действующих в этой сфере, правовое закрепление роли органов местного самоуправления в системе локальных хозяйственно-экономических отношений нельзя признать вполне определенным, полным и системным. Об этом свидетельствует уже сам факт изъятия из базового федерального закона о местном самоуправлении норм, касающихся взаимоотношений органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности (ст. 32 Федерального закона №154-ФЗ).

Прежде всего, органы местного самоуправления могут и должны выступать в системе местного хозяйства в качестве субъектов управления муниципальной собственностью, определяя ее долю и направления использования, в том числе путем приватизации и муниципализации, а также через создание разветвленной, насколько это необходимо, сети муниципальных предприятий и учреждений, и в порядке участия на правах одного из собственников в предприятиях (организациях) смешанной формы собственности. Следует исходить из того, что создание хозяйственных организаций, как и участие в них, должно отвечать, по крайней мере, следующим условиям:

- 1) наличие публичной цели создания организации или муниципального участия в ней;
- 2) невозможность достижения цели в одинаковой мере полно и эффективно иными субъектами;
- 3) соответствие характера организации муниципальным возможностям и потребностям;
- 4) вхождение представителей муниципалитета в состав руководящих органов хозяйственной организации и реальная возможность влиять на принимаемые решения;
- 5) обязательный регулярный аудит и публичная отчетность организации.

Вместе с тем органы местного самоуправления должны осуществлять в рамках закона регулирование экономической деятельности хозяйствующих субъектов не муниципальной формы собственности, обеспечивать необходимые условия для создания, целенаправленного развития, взаимодействия и привлечения к решению вопросов местного значения локальных предприятий, учреждений и организаций, координировать всех хозяйствующих субъектов, действующих на территории муниципального образования, в целях комплексного социально-экономического развития. Это может достигаться, в частности, путем:

а) осуществления тарифно-регулирующего воздействия применительно к товарам и услугам, имеющим жизненно важное значение, а также муниципального контроля за соблюдением правил, нормативов и стандартов качества хозяйственной деятельности;

б) заключения социально-экономических соглашений о сотрудничестве;

в) организации муниципального заказа;

г) объединения на добровольной основе средств предприятий, учреждений и организаций для финансирования мероприятий и программ развития муниципального образования;

д) оказания поддержки, в том числе посредством предоставления налоговых и иных льгот, хозяйствующим субъектам, участвующим в реализации социальных программ, включая помощь социально уязвимым категориям граждан, и проектов территориального (инфраструктурного) развития.

Кроме того, необходимо создание органами местного самоуправления различных организационных форм координации хозяйствующих субъектов (советы, палаты, комитеты, форумы и т. п.) для обеспечения взаимодействия, учета и согласования интересов, выявления мнения и предложений по направлениям социально-экономического развития муниципального образования.

При этом организационно-управленческие и обеспечительно-гарантирующие формы воздействия органов местного самоуправления на хозяйствующих субъектов не следует противопоставлять, а они должны использоваться сбалансировано, на взаимодополняемой основе, с тем чтобы в конеч-

ном итоге обеспечивался наилучший с точки зрения удовлетворения потребностей населения социально-экономический эффект<sup>1</sup>.

### 4.3. СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ — СОВМЕСТНАЯ ЗАДАЧА РЕГИОНАЛЬНОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТЕЙ

Одной из важнейших задач, стоящих перед государством, является обеспечение равных прав граждан независимо от места их проживания. Несоблюдение этого условия неизбежно ведет к неблагоприятным социальным, политическим, экономическим последствиям, например, таким как неконтролируемая внутренняя миграция, рост преступности и т. п., а в конечном счете, возникнет вопрос о единстве, целостности и состоятельности такого государства.

Указанная задача должна решаться на всех уровнях организации публичной власти, включая региональную государственную и муниципальную. При этом проблема различного уровня экономического развития и финансовой обеспеченности регионов, их потенциала, недостаточности собственных средств региона для поддержания единого общегосударственного уровня прав граждан характерна для многих государств, она связана с самыми разными факторами, носящими зачастую объективный характер. Как указывал Конституционный Суд РФ в Определении от 13 июня 2006 года №194-О, такими факто-

---

<sup>1</sup> Как было подмечено еще З. Г. Френкелем (применительно к волостным земствам), муниципальные органы должны стремиться к обеспечению для населения не только общих условий, благоприятных для развития его экономической деятельности, но также к созданию густой сети целого ряда учреждений, ведущих непосредственную хозяйственную деятельность; где нельзя для выполнения правильно разработанной сети такого рода учреждений добиться возникновения их на кооперативных началах, на основах экономической самодеятельности заинтересованного населения, муниципальные органы, в случае надобности, не должны останавливаться перед тем, чтобы самим организовать соответствующее учреждение; при этом муниципальные органы должны ставить себе задачу развивать у населения недостающие навыки к кооперативному ведению дела, помочь ему сорганизоваться в хозяйственное объединение вокруг учреждения. См.: Френкель З. Г. Волостное самоуправление. Его значение, задачи и взаимоотношения с кооперацией. М.: Муниципальная власть, 1999. С. 233.

рами могут выступать территория, географическое положение, численность населения, исторически сложившиеся структуры народного хозяйства. Также к ним можно отнести специфические климатические условия, изменение экономических условий хозяйствования, техногенные и природные катастрофы, стихийные бедствия и т. п. Указанные обстоятельства не позволяют всем регионам обеспечить необходимый уровень доходов регионального бюджета и наоборот требуют дополнительных расходов соответствующего бюджета для обеспечения социальных прав граждан на уровне, одинаковом с другими регионами. Решение соответствующих задач традиционно достигается двумя основными способами — за счет бюджетного и налогового регулирования, которые, в конечном счете, и призваны гарантировать финансовое выравнивание регионов и достижения ими достаточного уровня финансового обеспечения<sup>1</sup>.

Бюджетное регулирование может осуществляться через оказание прямой финансовой помощи из федерального бюджета и через установление регулирующих источников доходов. На это указывал, в том числе Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 ноября 2011 года №16-П. Прямая финансовая помощь заключается в использовании системы межбюджетных трансфертов. При этом предусматриваются различные по своей природе, целям и эффективности формы межбюджетных трансфертов, представляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации, а также межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Основным инструментом, прямо направленным на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, являются также дотации (статья 131 БК РФ). Несмотря на простоту перераспределения бюджетных средств путем предоставления дотаций, соответствующий механизм следует признать стратегически малоэффективным и неспособным разрешить причину

---

<sup>1</sup> Финансы: Учебник / Под ред. проф. Слепова В. А. // Магистр, Инфра-М, 2015; Бурцев В. В. Как государство должно обеспечить свою финансовую безопасность // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет, 2009, №6; Чипуренко Е. В. Налоговый анализ: новое научное направление // Международный бухгалтерский учет, 2011, №14.

возникновения значительной разницы в бюджетной обеспеченности регионов. Во-первых, постоянно совершенствующиеся методики и критерии предоставления дотаций, по мнению экспертов, не позволяют в реальности гарантировать одинаковый уровень обеспеченности регионов, оперативное перераспределение необходимых бюджетных средств и, как следствие, своевременно устранять риски их недостаточности<sup>1</sup>. Во-вторых, дотации не стимулируют развитие, получающих их регионов, а лишь вызывают их «привыкание» к получению денежных средств за счет других регионов; в свою очередь «регионы-доноры» также перестают быть заинтересованы в повышении уровня своего экономического развития, поскольку «заработанные ими излишки» фактически направляются в дотационные регионы<sup>2</sup>. Это не позволяет перейти от политики «выравнивания и выживания» к политике «саморазвития и стимулирования инициативы» при применении механизма дотаций<sup>3</sup>. В-третьих, дотации могут создавать видимость финансового благополучия региона и провоцировать злоупотребления при расходовании средств бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе приводящих к нарушению равенства граждан.

Важная роль в решении соответствующих проблем принадлежит также местному самоуправлению. При этом признание равенства прав муниципальных образований является из универсальных конституционных принципов организации местного самоуправления<sup>4</sup>, что предполагает их равенство между собой и во взаимоотношениях с региональными органами государственной власти. Но правовое равенство муниципальных образований не означает равенства их потенциалов и уровня развития, которые во многом зависят от особенностей территории, географического положения, численности населения, сложившейся структуры народного хозяйства и т. д. Для России

---

<sup>1</sup> Завьялов Д.Ю. Совершенствование формирования фондов финансовой поддержки: варианты решения // Финансы, 2012, №6; Игонина Н.А. Пути совершенствования механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований // Право и экономика, 2012, №7.

<sup>2</sup> Учетная политика предприятия для целей бухгалтерского учета на 2014 года, под ред. Брызгалова А.В. // Налоги и финансовое право, 2014 №3.

<sup>3</sup> Брызгалов А.В. и др. Судебная практика по налоговым и финансовым спорам. 2009 год // Налоги и финансовое право, 2010 №4.

<sup>4</sup> См.: абзац 6 п. 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 29 марта 2011 г. №2-П.

с ее огромными пространственно-территориальными размерами, глубокими различиями в природно-климатических, производственно-экономических, социально-культурных условиях и традициях жизни населения различных регионов проблема социально-территориального равенства приобретает особую остроту, а сам по себе формально юридический принцип равенства муниципальных образований не исключает того, что территориальные различия крайне велики.

Не секрет, что в России вопросы социальной справедливости и равенства традиционно весьма болезненные. Еще Н. А. Бердяев отмечал присутствие в русской ментальности эгалитарной страсти, которая имеет, по существу, религиозный характер: «Да сгинет все, лишь бы было равенство!»<sup>1</sup>. Идея межличностного равенства возникла и утвердилась в русской среде как отражение религиозной идеи равенства перед Богом и тесно сплелась с национальным пониманием справедливости как равной меры должного поведения. Выражая суть этого миропонимания, В. С. Соловьев указывал на то, что истинная свобода находится в пределах равенства, обусловлена равенством, и именно в этом качестве она выступает как принцип права; само же равенство состоит в равенстве перед должным и в равном исполнении должного<sup>2</sup>.

Сегодня принципиально важным становится вопрос об обеспечении равного доступа населения к социальным благам сравнимого объема и качества на всей территории страны, в каждом муниципальном образовании, при соблюдении конституционной самостоятельности местного самоуправления. Можно ли достичь разумного баланса между этими конституционными ценностями или одна из них должна уступить в пользу другой?

При поиске ответа на поставленный вопрос важно учитывать, что конкретный вариант его решения определяется экономической системой и, как это не покажется на первый взгляд странным, не в меньшей степени — политической системой. Это во многом проблемы государственно-политического плана. Но и в социально-экономическом отношении при попытке совместить социальную справедливость с обеспечением экономического развития также встают серьезные проблемы.

---

<sup>1</sup> См.: Бердяев Н. А. Демократия и иерархия // Русская свобода. 1917. №24. С. 5–10.

<sup>2</sup> См.: Соловьев В. С. Собрание сочинений. В 10 т. Т. 7 / Под ред. и с примеч. С. М. Соловьева и Э. Л. Радлова. 2-е изд. СПб.: Просвещение, 1911–1914. С. 150.

Отмечая комплексность и межотраслевой характер поставленной проблемы, полагаем, что пути ее решения следует искать не в плоскости тех или иных субъективных экономических предпочтений, отражающих определенное видение экономической целесообразности, а на основе четкого понимания конституционно-правовой природы данных отношений и с применением конституционно-правовой методологии.

Согласно Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12); обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (ч. 1 ст. 132). Следовательно, самостоятельность — необходимое конституционное свойство местного самоуправления, универсальный принцип его организации и функционирования. В ней раскрывается его деятельное, волевое содержание, ориентация на развитие активного участия граждан в публичной жизни. В то же время самостоятельность связана с необходимостью и возможностью самообеспечения и саморазвития местного самоуправления, его осуществления населением под свою ответственность.

Конституционное регулирование самостоятельности местного самоуправления носит системный характер. Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий как одну из основ конституционного строя (ст. 12 и 16), Конституция РФ развивает и детализирует ее применительно к отдельным сферам общественных отношений и сторонам муниципальной деятельности. В частности, специальным принципом является финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления (ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132), выражающая материально-хозяйственные и налогово-бюджетные аспекты его общей конституционной самостоятельности, и одновременно она направлена на гарантирование надлежащих материальных условий реализации политико-правового статуса муниципальной власти.

Вместе с тем идея выравнивания не может главенствовать над иными ценностями. Поскольку выравнивание осуществляется за счет изъятия и перераспределения публичных ресурсов, вполне

очевидно, что, во-первых, стремление к равенству приведет к отчуждению большего объема средств у одних муниципальных образований в пользу других. Во-вторых, увеличение объема изъятий публичных средств и одновременно предоставление финансовой помощи сужают собственную материально-финансовую базу муниципальных образований, что по существу может рассматриваться как изменение реального субъекта ответственности перед населением за предоставление публичных услуг. Такое положение расходится с конституционными принципами материально-ресурсного обеспечения собственных предметов ведения и полномочий каждого из уровней публичной власти и противоречит конституционной природе местного самоуправления.

Нужны более взвешенные подходы, которые исключали бы умаление одной конституционной ценности ради обеспечения другой — самостоятельности местного самоуправления ради социального равенства. В поиске ответа на вопрос о ценностном соотношении самостоятельности местного самоуправления и социального государства (равной защиты социальных прав, социального выравнивания) необходимо придерживаться конституционных принципов равновесия и гармонизации конкурирующих ценностей. Это требует достижения оптимально сбалансированного сочетания ценностных величин, вступивших в коллизионное противоречие. Регулируя и защищая конфликтующие интересы, Конституция РФ призвана создавать условия для разрешения соответствующих противоречий. При этом нужен механизм достижения справедливого компромисса между интересами, позволяющий избежать принесения в жертву одного из них; оба они должны быть защищены, сохраниться с достижением компромисса.

Методология разрешения ценностных коллизий, прежде всего в сфере прав человека, обстоятельно разработана в конституционно-судебной практике и строится на следующих подходах<sup>1</sup>. Ограничения конституционных прав должны быть

---

<sup>1</sup> См., например: абзац 2 п. 3 мотивиров. части Постановления КС РФ от 18 февраля 2000 г. №3-П; абзац 3 п. 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 11 ноября 2003 г. №16-П; абзац 1 п. 4 мотивиров. части Постановления КС РФ от 14 ноября 2005 г. №10-П; абзац 4 п. 3.1 мотивиров. части Постановления КС РФ от 19 апреля 2010 г. №8-П; абзац 2 п. 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 13 июля 2010 г. №15-П; абзац 4 п. 2.2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 27 июня 2013 г. №15-П.



необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; если конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если они отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т. е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; чтобы исключить несоразмерное ограничение прав и свобод в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения. В Постановлении от 14 мая 2012 г. №11-П Конституционный Суд РФ особо подчеркнул, что возникающие коллизии во всяком случае не могут преодолеваться путем предоставления защиты одним правам в нарушение других, равноценных по своему конституционному значению<sup>1</sup>.

В свете изложенных подходов следует констатировать, что конституционные ценности, связанные с самостоятельностью местного самоуправления и социальным государством, существуют в режиме неделимости ценностных основ конституционного строя российской государственности. Из конституционной природы России как социального государства и конституционного признания местного самоуправления Конституционный Суд РФ выводит необходимость достижения баланса самостоятельности местного самоуправления и

---

<sup>1</sup> См.: абзац 3 п. 2.2. мотивиров. части Постановления КС РФ от 14 мая 2012 г. №11-П; Определение КС РФ от 10 октября 2013 г. №1591-О.

гарантированности равным образом всем гражданам социальных прав независимо от проживания в том или ином муниципальном образовании<sup>1</sup>. Выполнение этой задачи должно обеспечиваться как неукоснительным соблюдением финансовой самостоятельности муниципальных образований, так и выравниванием уровней их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов (абзац 2 пункта 4 мотивиров. части Постановления от 15 мая 2006 г. №5-П). В Постановлении от 29 марта 2011 г. №2-П Конституционный Суд впервые столь определенно сформулировал подход, согласно которому самостоятельность местного самоуправления составляет одну из основ его конституционно-правового статуса.

Таким образом, соизмеряя конституционные ценности самостоятельности местного самоуправления и решения задач социального выравнивания, следует исходить из того, что они находятя в системных взаимосвязях и принципиальном единстве. В этих конституционных ценностях получают свое отражение начала неделимости основ конституционного строя, поэтому их противопоставление недопустимо. Установление абсолютно жесткого приоритета одной из этих ценностей влечет нарушение равно защищаемых конституционных прав тех или других категорий граждан, соответственно конституционного права на осуществление местного самоуправления или социально-экономических прав. Сбалансирование ценностей предполагает необходимость учета того, что социальное выравнивание является необходимым условием равномерного развития муниципальных образований в ситуации объективных (порой весьма существенных) диспропорций в их социально-экономическом потенциале и структуре потребностей населения и в этом плане выступает одной из целей развития местного самоуправления, достижимой, в свою очередь, лишь при наличии самостоятельности, автономии местных сообществ в реализации целей социальной политики. Вместе с тем реализация принципа равноправия, включая социальное выравнивание, посредством власти самого местного сообщества (через самоуправление) позволяет лучше, чем из единого центра, добиваться равной меры справедливости, равенства в социально-экономических правах, спра-

---

<sup>1</sup> См.: абзац 3 п. 2 мотивиров. части Постановления КС РФ от 11 ноября 2003 г. №16-П. Определение КС РФ от 10 октября 2013 г. №1591-О.

ведливой дифференциации с учетом существующих в локальном пространстве (с характерной структурой и составом населения, социально-экономическими потребностями, условиями жизни) объективных различий между местными жителями. Вся деятельность органов местного самоуправления сама по себе должна быть направлена на выравнивание жизненного уровня населения во всех регионах страны, на создание нового качества жизни российских граждан.

Поэтому, решая задачи социального выравнивания, законодатель должен установить соответствующий правовой механизм финансово-территориального выравнивания, обеспечив необходимые и достаточные финансовые и экономические условия осуществления социальных функций местного самоуправления. Также он должен стремиться к использованию, насколько это возможно, гибких регулятивных подходов, позволяющих на основе разумного усмотрения определять на местном уровне формы, способы и средства достижения социальных целей при безусловном соблюдении установленных государством минимальных социальных стандартов. Эффективность реализации социальной политики связана с обеспечением и поддержанием оптимального сочетания в правовом регулировании соответствующих отношений начал единообразия и дифференциации, что вытекает в том числе из практики Конституционного Суда РФ<sup>1</sup>. В частности, дифференциация финансово-правового статуса публично-территориальных образований на основе единых и равных объективно обусловленных критериев их состояния и развития конституционно оправданна, открывает более широкие возможности для осуществления устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований и обеспечения стабильного гарантирования прав граждан в социальной сфере с учетом местных условий.

Очевидно, что это лишь часть проблем развития законодательства и совершенствования правоприменительной практики, которые заслуживают внимания в свете региональной правовой политики в современных условиях реформирования системы местного самоуправления, преодоления кризисных явлений в социально-экономическом развитии как отдельных муниципальных образований и регионов, так и страны в целом.

---

<sup>1</sup> См.: абзак 9 п. 3 мотивиров. части Постановления КС РФ от 17 июня 2004 г. №12-П.



## ПРИЛОЖЕНИЕ

### ОБРАЩЕНИЯ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ, СВЯЗАННЫЕ С ПРАВОВЫМ РАЗВИТИЕМ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

#### 1. ОБРАЩЕНИЯ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

— 1 —

**НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ:** **Определение Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2002 г. №321-О** «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности статьи 10 Федерального закона «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс РФ и в некоторые законодательные акты РФ о налогах и сборах»».

**ОПУБЛИКОВАНО:** *Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. №2.*  
**ПОСТАВЛЕННАЯ ЗАЯВИТЕЛЕМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА:** Оспариваемая норма, согласно которой Федеральный закон «О внесении дополнений и изменений в НК РФ и в некоторые законодательные акты РФ о налогах и сборах» вступает в силу с 1 января 2002 г., не соответствует ст. 57 Конституции РФ, поскольку введением названного Закона в действие до момента опубликования законодатель придал ему обратную силу. При этом было ухудшено положение налогоплательщиков. Измененное правовое регулирование расшило перечень налогов и сборов, подлежащих взиманию с плательщиков единого налога на вмененный доход за счет единого социального налога, а также по-иному определило объект и налогооблагаемую базу по единому социальному налогу в отношении индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения. Заявитель полагал также, что законодатель нарушил принцип разумного срока введения в действие налоговых обременений.

**СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ РЕШЕНИЯ:** Для разрешения поставленного вопроса оспариваемый Закон следует рассматривать в системной связи с иными изменениями, внесенными в налоговое регулирование. В рамках налоговой реформы единый социальный налог включен в перечень налогов, замененных единым налогом на вмененный доход, и одновременно предусмотрен зачет сумм единого социального налога, уплаченных в 2002 году налогоплательщиками, которые были переведены на уплату единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, в счет сумм, подлежащих

уплате в федеральный бюджет и соответствующие социальные внебюджетные фонды, и уменьшение налогоплательщиками суммы единого налога, исчисленной за соответствующий налоговый (отчетный) период в 2002 году, на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплаченных ими в соответствии с законодательством РФ. При этом законодатель придал соответствующим нормам обратную силу, распространив на отношения, возникшие с 1 января 2002 года, что не противоречит Конституции, поскольку положение налогоплательщиков законом улучшается.

Следовательно, положение о включении единого социального налога в перечень обязательных платежей, которые должны уплачиваться плательщиками единого налога на вмененный доход, с 29 августа 2002 года, фактически не применяется (при том, что суммы за соответствующий налоговый (отчетный) период в 2002 году, уплаченные налогоплательщиками, переведенными на единый налог на вмененный доход, подлежат зачету). Тем самым фактически отменено и дополнительное налоговое бремя, возложенное на налогоплательщиков, и устранены причины нарушения их конституционных прав.

Что касается изменения налоговых обязанностей индивидуальных предпринимателей, которые применяют упрощенную систему налогообложения, по уплате единого социального налога, связанное с изменением объекта налогообложения и налоговой базы, то само по себе это не означает ухудшение их положения, а потому не может быть истолковано как увеличение налогового бремени.

Определение экономической целесообразности как установления, так и изменения существенных элементов налогового обязательства относится к полномочиям законодателя; разрешение подобных вопросов Конституционному Суду РФ неподведомственно, за исключением случаев, когда новому законодательному акту придается обратная сила и им ухудшается положение налогоплательщиков.

— 2 —

**НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение Конституционного Суда РФ от 14 января 2003 г. №11-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о толковании статей 2, 15 (часть 3) и 18 Конституции РФ».**

**ОПУБЛИКОВАНО:** *Документ опубликован не был.*

**ПОСТАВЛЕННАЯ ЗАЯВИТЕЛЕМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА:** Заявитель просил дать толкование содержащегося в части 3 статьи 15 Конституции РФ понятия «нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина» в контексте статей 2 и 18 Конституции РФ. Выявление смысла данного понятия, как указывалось в запросе, необходимо для решения вопроса об опубликовании нормативных правовых актов. При этом сам заявитель считал, что все нормативные правовые акты затрагивают пра-

ва, свободы и обязанности человека и гражданина и потому подлежат официальному опубликованию для всеобщего сведения.

**СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ РЕШЕНИЯ:** Толкование Конституции РФ преследует цель устранить обнаружившуюся неопределенность в понимании конституционных положений и обеспечить тем самым их надлежащую реализацию; именно неопределенность в понимании положений Конституции РФ является основанием к рассмотрению Конституционным Судом РФ дела о толковании этих положений. Между тем заявитель, обосновывая свою позицию, не приводит какие-либо доводы, указывающие на наличие неопределенности в понимании положения части 3 статьи 15 Конституции РФ, которая препятствует ему в реализации функций и полномочий, связанных с решением вопроса об официальном опубликовании для всеобщего сведения нормативных правовых актов Ростовской области.

По существу, содержание запроса свидетельствует о том, что к Конституционному Суду РФ обращено требование обязать органы государственной власти, издающие нормативные правовые акты, публиковать официально для всеобщего сведения — вопреки действительному смыслу понятия «нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина» — любые нормативные правовые акты, что, однако, не входит в полномочия Конституционного Суда РФ.

Этим не исключается возможность последующего обращения с запросом о проверке конституционности законоположений, конкретизирующих нормативное содержание части 3 статьи 15 Конституции РФ, в Конституционный Суд РФ или в соответствующий суд — в случае применения неопубликованного официально для всеобщего сведения нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина.

— 3 —

**НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2004 г. №137-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности статей 15.14, 15.15, 15.16 и 23.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях».**

**ОПУБЛИКОВАНО:** *Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. №6.*

**ПОСТАВЛЕННАЯ ЗАЯВИТЕЛЕМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА:** Оспариваемые нормы КоАП РФ предусматривают меры административной ответственности за отдельные нарушения бюджетного законодательства, а также относят рассмотрение дел о соответствующих административных правонарушениях к ведению органов, ответственных за исполнение федерального бюджета. Заявитель утверждал, что устанавливая централизацию полномочий по применению мер административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства, эти нормы не предусматривают механизм применения административной ответственности за нецелевое использование, нарушение

срока возврата и невозврат средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, чем нарушается право субъектов РФ осуществлять всю полноту государственной власти, ограничивается право местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, подрываются конституционные гарантии защиты собственности и нарушается принцип равенства всех перед законом и судом.

**СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ РЕШЕНИЯ:** Указанные в оспариваемых нормах нарушения являются нарушениями в сфере финансового и кредитного регулирования, относящегося к предметам ведения РФ, что в основном и предопределило установление на федеральном уровне ответственности за административные правонарушения в отношении бюджетов всех уровней, включая бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Однако и в рассматриваемых сферах субъекты РФ обладают в силу статьи 73 Конституции РФ собственными нормотворческими полномочиями. Закрепленный Конституцией РФ принцип единства экономического пространства предопределяет проведение единой финансовой политики и, соответственно, наличие единой финансовой системы, включая бюджетную и налоговую; при этом органы государственной власти субъектов РФ участвуют в финансовых, валютных и кредитных отношениях, имеющих общедоказательное значение, в той мере и постольку, в какой и постольку это предусмотрено и допускается федеральными законами, иными правовыми актами федеральных органов государственной власти; отнесение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению РФ не препятствует органам государственной власти субъекта РФ в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов.

Таким образом, субъекты РФ не лишены оспариваемыми нормами полномочий по установлению административной ответственности, в том числе в определенных сферах финансового регулирования.

Вместе с тем КоАП РФ закрепил принцип, в соответствии с которым наделение юрисдикционными полномочиями органов исполнительной власти находится в прямой зависимости от того, законом какого уровня определены материальные нормы об ответственности за административные правонарушения. Следовательно, субъект РФ может установить, какой из органов исполнительной власти субъекта РФ также вправе осуществлять юрисдикционные полномочия при наличии совершенных в отношении средств регионального и местного бюджетов административных правонарушений, предусмотренных статьями 15.14, 15.15 и 15.16 КоАП РФ, при условии соответствующего воспроизведения диспозиций указанных норм об административной ответственности в законе субъекта РФ.

— 4 —

**НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение Конституционного Суда РФ от 9 июня 2004 г. №218-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке**

конституционности пункта 32 части 2 статьи 43 Устава Ростовской области».

**ОПУБЛИКОВАНО:** Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. №1.  
**ПОСТАВЛЕННАЯ ЗАЯВИТЕЛЕМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА:** Согласно пункту 32 части 2 статьи 43 Устава Ростовской области к компетенции Законодательного Собрания Ростовской области относится участие в назначении судей федеральных судов в соответствии с федеральными законами. Данная норма по заявлению прокурора Ростовской области признана судом недействующей и не подлежащей применению как противоречащая статье 6 Закона РФ «О статусе судей в РФ». Заявитель указывал, что соответствующий Закон РФ ранее предусматривал назначение судей ряда федеральных судов Президентом РФ по представлению соответственно Председателя ВС РФ и Председателя ВАС РФ с учетом мнения законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта РФ, но впоследствии подобный учет был исключен. По мнению заявителя, федеральный законодатель не имел права исключать участие субъектов РФ в назначении судей федеральных судов.

**СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ РЕШЕНИЯ:** Норма пункта 32 части 2 статьи 43 Устава Ростовской области по своей юридической природе является бланкетной, а потому проверка ее конституционности возможна лишь в системном единстве с предписаниями тех федеральных законов, которыми урегулирован соответствующий вопрос. Что касается Закона РФ «О статусе судей в РФ» в ранее действовавшей редакции, то Конституционный Суд уже высказывался в отношении норм, предусматривающих участие субъектов РФ в решении вопросов о назначении судей федеральных судов. КС РФ указал, что, по смыслу соответствующих положений, при представлении Президенту РФ кандидатуры для назначения на должность судьи соответствующего суда необходимо соблюдение определенных согласительных процедур с участием законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, причем его несогласие с назначением конкретного лица на должность судьи не исключает как возможность представления данной кандидатуры Президенту РФ, так и право Президента РФ назначить на должность то лицо, чья кандидатура не была согласована с законодательным (представительным) органом. Оценивая указанный Закон РФ уже в новой редакции, КС РФ подтвердил, что реализация полномочия Президента РФ назначать судей федеральных судов не может быть обусловлена согласием или несогласием субъекта РФ; определение статуса федеральных судей, условий и порядка занятия должности федерального судьи является исключительным правом федерального законодателя и не предполагает обязательного участия субъектов РФ в правовом регулировании в данной сфере (Определение от 4 декабря 2003 г. №428-О). С учетом этих позиций должны оцениваться и соответствующие нормы Устава Ростовской области.

Вместе с тем не может рассматриваться как форма участия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта



РФ в назначении судей федеральных судов назначение ими представителей общественности в состав квалификационной коллегии судей субъекта РФ. Включение в состав квалификационных коллегий судей по решению указанных органов представителей общественности выступает одной из гарантий самостоятельности этих органов судейского сообщества и не означает, что такие лица наделяются государственно-властными полномочиями или выполняют функции представителей органов государственной власти, в том числе законодательных; при этом для обеспечения самостоятельности квалификационных коллегий судей федеральный законодатель вправе избрать различные механизмы их формирования, в том числе предусмотреть определенные требования и ограничения в отношении членов квалификационных коллегий

Вместе с тем Законодательное Собрание Ростовской области вправе внести в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривающего порядок и формы участия законодательного органа субъекта РФ в формировании кадров судебных органов, а также имеет возможность участвовать в данном процессе в других основанных на федеральном законе формах.

— 5 —

**НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение Конституционного Суда РФ от 15 июня 2004 г. №140-О** «О прекращении производства по делу о проверке конституционности пункта 16 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».

*ОПУБЛИКОВАНО: Документ опубликован не был.*

**ПОСТАВЛЕННАЯ ЗАЯВИТЕЛЕМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА:** Заявитель настаивал на неконституционности пункта 16 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», которой предусматривались преференции для парламентских партий, связанные с регистрацией выдвинутых ими кандидатов без сбора подписей и внесения избирательного залога.

**СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ РЕШЕНИЯ:** 3 июня 2004 года, т.е. до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда РФ, Законодательное Собрание Ростовской области приняло Постановление №397, в котором ходатайствует об отзыве своего запроса. Согласно статье 44 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» обращение в Конституционный Суд РФ может быть отозвано заявителем до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда РФ; в случае отзыва обращения производство по делу прекращается.

— 6 —

**НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение Конституционного Суда РФ от 8 июля 2004 г. №240-О** «Об отказе в принятии к рассмотре-

нию запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке соответствия Конституции РФ Федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ».

ОПУБЛИКОВАНО: *Собрание законодательства РФ. 2004. №40. Ст. 3991.*

**ПОСТАВЛЕННАЯ ЗАЯВИТЕЛЕМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА:** Федеральным законом от 27 октября 2003 года «О внесении изменения в Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ» из пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 8 января 1998 года «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ» было исключено положение о согласовании назначения и освобождения от должности начальника управления (отдела) Судебного департамента в субъекте РФ с органами государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ.

В своем запросе заявитель просил признать названный Федеральный закон противоречащим статье 72 (пункт «л» части 1) Конституции РФ, относящей кадры судебных органов к совместному ведению РФ и ее субъектов.

**СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ РЕШЕНИЯ:** Нормативное регулирование вопроса о Судебном департаменте при ВС РФ, входящих в его систему органах в субъектах РФ, включая назначение и освобождение от должности их руководителей, является производным по отношению к нормативному регулированию деятельности федеральных судов общей юрисдикции, осуществляемому в порядке статьи 76 (часть 1) Конституции РФ. Из Конституции РФ не вытекает обязательное установление федеральным законом согласования с субъектами РФ назначения на должность и освобождения от должности начальников управлений (отделов) Судебного департамента при Верховном Суде РФ в субъектах РФ. Во всяком случае, возможность предусмотреть учет мнения субъектов РФ при назначении и освобождении указанных должностных лиц является правом, а не обязанностью федерального законодателя. Следовательно, и назначение начальника управления (отдела) Судебного департамента в субъекте РФ, и освобождение его, как государственного служащего федерального государственного органа, от должности также регулируется федеральным законом. В то же время предусмотренное федеральным законодательством согласование назначения и освобождения от должности начальников управлений (отделов) Судебного департамента в субъекте РФ с председателями соответствующих судов и советом судей субъекта РФ обеспечивает учет мнения судейского сообщества на территории субъекта РФ.

— 7 —

**НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ:** **Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. №19-П** «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона

«О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».

ОПУБЛИКОВАНО: *Собрание законодательства РФ. 2012. №31. Ст. 4470.*

**ПОСТАВЛЕННАЯ ЗАЯВИТЕЛЕМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА:** Заявитель просил признать названные законоположения противоречащими Конституции РФ, в той мере, в какой они не распространяют на юридические лица право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, не предусматривают гарантии прав граждан при их обращении к государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям и, соответственно, не определяют пределы полномочий органов государственной власти субъектов РФ по установлению гарантий права граждан на обращение, дополняющих гарантии, предусмотренные федеральным законом, в том числе в части обращения к государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям, а также в части распространения гарантий, установленных для обращения граждан, на обращения юридических лиц.

**СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ РЕШЕНИЯ:** КС РФ признал положения части 1 статьи 1 и статьи 3 оспариваемого Федерального закона не противоречащими Конституции РФ, поскольку — по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования — сами по себе они не препятствуют введению законами субъекта РФ в целях защиты конституционного права граждан на обращение положений, которые дополняют федеральные гарантии данного права и не предполагают возложение новых обязанностей (ограничений прав) на физических и юридических лиц.

Одновременно взаимосвязанные положения части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 оспариваемого Федерального закона признаны не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой они — в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей на практике неоднозначное их истолкование и, соответственно, возможность произвольного применения, — препятствуют распространению положений данного Федерального закона на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, включая юридические лица, а также рассмотрению обращений осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями, в том числе введению законом субъекта РФ положений о возможности рассмотрения обращений такими учреждениями и организациями.

Федеральному законодателю предписано урегулировать порядок рассмотрения обращений объединений граждан и юридических лиц государственными органами и органами местного самоуправления, а также гарантии рассмотрения обращений граждан государственными учреждениями и иными организациями, осуществляющими публично значимые функции.

**НАИМЕНОВАНИЕ РЕШЕНИЯ: Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 2013 г. №882-О** «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности положений пункта 2 части первой статьи 26, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса РФ и статьи 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области».

**ОПУБЛИКОВАНО:** *Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. №1.*  
**ПОСТАВЛЕННАЯ ЗАЯВИТЕЛЕМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА:** Заявитель оспаривал конституционность положений ГПК РФ, устанавливающих подсудность верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа в качестве суда первой инстанции гражданских дел об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, закрепляющих правила подачи заявлений об оспаривании нормативных правовых актов, а также порядок признания нормативного правового акта недействующим, правила вступления решения суда в силу и правила публикации решения суда в печатном издании. По мнению заявителя, эти законоположения по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, противоречат Конституции РФ, поскольку допускают осуществление судами общей юрисдикции проверки закона субъекта РФ на соответствие федеральным законам в случае, когда таким законом субъекта РФ устанавливается нормативное правовое регулирование по предмету, не урегулированному федеральным законодательством, а также в случае отсутствия законодательного разграничения законотворческих полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ в соответствующей сфере общественных отношений.

Кроме того, заявитель просил проверить на соответствие Конституции РФ статью 5 Закона Ростовской области от 3 августа 2007 года № 747-ЗС «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» (в редакции Закона Ростовской области от 26 июля 2012 года № 921-ЗС), согласно которой вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности в результате нарушения требований данного Закона, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности в порядке, установленном законодательством в области охраны окружающей среды. Согласно указанной статье в первоначальной редакции вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, подлежал возмещению в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными администрацией Ростовской области, а при их отсутствии - исходя из фактических затрат на восстановление на-

рушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды (часть 2), при этом методики исчисления размера вреда окружающей среде могли учитывать фактические затраты на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, понесенные убытки, в том числе упущенную выгоду, коэффициент приживаемости зеленых насаждений, коэффициент обеспеченности зелеными насаждениями и иные факторы, влияющие на размер вреда окружающей среде (часть 3). Законом Ростовской области от 26 июля 2012 года № 921-ЗС «О внесении изменений в Областной закон «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» данная статья была изложена в новой редакции. Заявитель утверждал, что статьей 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» в новой редакции, так же как и данной статьей в прежней редакции, не исключается полномочие органов исполнительной власти Ростовской области по утверждению в порядке опережающего правового регулирования такс и методик исчисления размера вреда, причиненного зеленому фонду поселений и городских округов, не относящемуся к лесным насаждениям.

**СУЩЕСТВО ПРИНЯТОГО КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ РЕШЕНИЯ:** По смыслу ФКЗ о КС РФ, КС РФ в процессе конституционного судопроизводства проверяет по жалобам граждан и по запросам иных субъектов обращения в КС РФ конституционность действующих нормативных правовых актов; в предусмотренных частью второй его статьи 43 случаях в целях защиты конституционных прав и свобод граждан он может по жалобам граждан проверить конституционность закона, отмененного или утратившего силу к началу или в период рассмотрения дела, однако если оспариваемый закон отменен или утратил силу до начала производства в КС РФ, КС РФ отказывает в принятии жалобы к рассмотрению. Утративший силу нормативный правовой акт во всяком случае не может быть предметом рассмотрения в КС РФ в порядке абстрактного нормоконтроля. Отмена же нормативного правового акта самим принявшим этот акт органом государственной власти с очевидностью свидетельствует о том, что такой акт расценивается им как более не подлежащий действию, при этом мотивы, которыми руководствуется данный орган государственной власти, не имеют существенного значения для целей конституционного судопроизводства.

Что же касается оспариваемых норм ГПК РФ, то они, обеспечивая право на судебную защиту и согласуясь с одним из вытекающих из Конституции РФ принципов правосудия, предусматривающим, что надлежащим судом для рассмотрения дела признается суд, компетенция которого определена законом, устанавливающим как разграничение видов судебной юрисдикции, так и определение предметной, территориальной и инстанционной подсудности, — исключают нечеткое или расширительное определение компетенции суда в вопросах оспаривания нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, а также произвольное толкование правоприменителем и потому сами по себе не могут

рассматриваться как не соответствующие Конституции РФ в указанном заявителем аспекте.

2. ОБРАЩЕНИЯ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ  
ГРАЖДАН И ИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ  
В СВЯЗИ С ПРИМЕНЕНИЕМ В КОНКРЕТНОМ ДЕЛЕ  
НОРМ ЗАКОНОВ НА ТЕРРИТОРИИ  
РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Годы	Личные права	Экономические права	Социальные права	Политические права	Судебно-процессуальные и иные юрисдикционно-обеспечительные права-гарантии					
					Уголовные отношения	Гражданские процессуальные отношения	Арбитражно-процессуальные отношения	Административные отношения	Ответственность судей	Возмещение государством вреда, причиненного органами власти
1992-2000	-	3	5	-	7	-	-	-	-	2
2001-2010	2	28	68	4	56	24	3	3	2	3
2011-2014	4	5	11	-	7	6	1	-	3	1
2015-2016	-	1	6	-	2	6	1	-		
Всего	6	37	90	4	72	36	5	3	5	6
					127					

2.1. Сфера личных прав

1. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2007 г. №511-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Троя Максима Николаевича на нарушение его конституционных прав п. «в» ст. 29 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

2. Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. №312-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ми-

хайляна Сурена Михайловича на нарушение его конституционных прав ст. 5 и п. 4 ст. 10 Закона РФ «О милиции», а также ст. 2 и п. 7 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

3. Определение Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. №2392-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дьяченко Андрея Валентиновича на нарушение его конституционных прав ст. 27.7 КоАП РФ.

4. Определение Конституционного Суда РФ от 24 января 2013 г. №111-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Никитенко Владислава Николаевича на нарушение его конституционных прав ч. 2 ст. 17.3, ст. 29.9 и 30.7 КоАП РФ.

5. Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2014 г. №628-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ.

6. Определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. №1830-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Басиашвили Шалвы Зурабовича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

## 2.2. Сфера экономических прав

1. Определение Конституционного Суда РФ от 5 декабря 1995 г. №117-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Портнова Николая Александровича как не соответствующей требованиям ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

2. Определение Конституционного Суда РФ от 25 марта 1999 г. №33-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Букатина Вячеслава Алексеевича на нарушение его конституционных прав правоприменительными актами нотариальных и судебных органов.

3. Определение Конституционного Суда РФ от 13 января 2000 г. №21-О по жалобам малого предприятия «Кинескоп» и Сочинского пассажирского автотранспортного предприятия №2 на нарушение конституционных прав и свобод статьей 276 Таможенного кодекса РФ.

4. Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2001 г. №268-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Петринской Оксаны Владимировны на нарушение ее конституционных прав Федеральным законом «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» и Законом Ростовской области «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности».

5. Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. №258-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Василенко Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав п. 1 ст. 3 и п. 2 ст. 5 Закона РФ «О налогах на имущество физических лиц».

6. Определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2002 г. №215-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Швеца Виталия Викторовича на нарушение его конституционных прав п. 5.4 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год.

7. Определение Конституционного Суда РФ от 10 октября 2002 г. №250-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Азовремфлот» на нарушение конституционных прав и свобод ст. 273 Таможенного кодекса РФ.

8. Определение Конституционного Суда РФ от 26 июня 2003 г. №279-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Ставролен» на нарушение конституционных прав и свобод п. 3 ст. 55 и ст. 119 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

9. Определение Конституционного Суда РФ от 19 января 2005 г. №35-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы федерального государственного унитарного предприятия «Таганрогский завод «Прибой» на нарушение конституционных прав и свобод п. 8 ст. 16 Федерального закона «О государственном материальном резерве».

10. Определение Конституционного Суда РФ от 20 июня 2006 г. №233-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Марцеева Николая Павловича на нарушение его конституционных прав п. 2 ст. 1152 ГК РФ.

11. Определение Конституционного Суда РФ от 17 октября 2006 г. №482-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чердниченко Анатолия Максимовича на нарушение его конституционных прав судебным решением.

12. Определение Конституционного Суда РФ от 17 октября 2006 г. №430-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зайцева Ивана Николаевича на нарушение его конституционных прав пп. «б» п. 2 ст. 1 Федерального закона «О внесении изменений в главы 26.2 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

13. Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2007 г. №114-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы федерального государственного унитарного предприятия «Сочинское пассажирское автотранспортное предприятие №2» на нарушение конституционных прав и свобод ст. 1 Закона РСФСР «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР», статьей 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации и п. 2 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ.

14. Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2007 г. №122-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы малого предприятия «Кинескоп» на нарушение конституционных прав и свобод ст.



1 Закона РСФСР «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР», ст. 1069 ГК РФ и п. 2 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ.

15. Определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. №335-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Игнатовой Риммы Мулахматовны на нарушение ее конституционных прав положениями п. 1 и 2 ст. 3К РФ, п. 1 и 3 Положения о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства и п. 1 ст. 311 АПК РФ.

16. Определение Конституционного Суда РФ от 19 июня 2007 г. №403-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коновалова Сергея Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 320, 329, 350 и 376 Таможенного кодекса РФ.

17. Определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2008 г. №97-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Соколова Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав ст. 535 ГК РСФСР, п. 2 ст. 9 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и Постановлением Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по делам о наследовании».

18. Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. №278-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Фесенко Светланы Георгиевны на нарушение ее конституционных прав п. 5 ст. 429 и п. 4 ст. 445 ГК РФ.

19. Определение Конституционного Суда РФ от 21 октября 2008 г. №645-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Герцана Руслана Эдуардовича и Герцан Анны Эдуардовны на нарушение их конституционных прав положением ст. 302 ГК РФ.

20. Определение Конституционного Суда РФ от 21 октября 2008 г. №805-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гуревича Марка Семеновича на нарушение его конституционных прав положениями ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 39, ч. 7 ст. 155 и ч. 1 ст. 158 ЖК РФ.

21. Определение Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2008 г. №1027-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Еременко Николая Алексеевича на нарушение его конституционных прав положением ст. 208 ГК РФ.

22. Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2009 г. №248-О-П по жалобе гражданина Чижова Руслана Александровича на нарушение его конституционных прав п. 5 ст. 352 ТК РФ

23. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №176-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пуговишника Андрея Эдуардовича на нарушение его конституционных прав п. 4 ст. 218 ГК РФ.

24. Определение Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. №816-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шевченко Андрея Александровича на нарушение его конституционных прав абз.2 п. 2 ст. 1083 абз.2 ст. 1100 ГК РФ.

25. Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2009 г. №713-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алексева Александра Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, а также физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей».

26. Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2009 г. №939-О-О о отказе в принятии к рассмотрению жалобы Южного федерального университета на нарушение конституционных прав и свобод положениями ст. 251 и 321.1 НК РФ и ст. 41 и 42 БК РФ.

27. Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. №1200-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Сальной Нины Петровны на нарушение ее конституционных прав п. 3 ст. 596 ГК РФ.

28. Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. №1215-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Фетисенко Анны Павловны на нарушение ее конституционных прав абз.1 п. 6 ст. 13 Закона РФ «О защите прав потребителей».

29. Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. №1126-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дуброва Геннадия Павловича на нарушение его конституционных прав абз.1, 2 и 3 п. 2 ст. 8 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

30. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. №540-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Князева Владимира Александровича на нарушение его конституционных прав ст. 158 ЖК РФ и п. 1 ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

31. Определение Конституционного Суда РФ от 27 мая 2010 г. №768-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Голева Сергея Васильевича и Костромитиной Татьяны Васильевны на нарушение их конституционных прав ст. 886 и п. 2 ст. 887 ГК РФ.

32. Определение Конституционного Суда РФ от 1 марта 2011 г. №352-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Церюты Елены Петровны на нарушение ее конституционных прав п. 2 ст. 34 СК РФ.

33. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. №1284-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы товарищества с ограниченной ответственностью «REF-CARGO» на нарушение конституционных прав и свобод ч. 3 ст. 16.1 и ч. 1 ст. 16.9 КоАП РФ.

34. Определение Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2013 г. №2113-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Савченко Ольги Васильевны на нарушение ее конституционных прав ст. 3 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов

Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

35. Определение Конституционного Суда РФ от 20 марта 2014 г. №509-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Погорелова Николая Павловича на нарушение его конституционных прав положениями гл.28 НК РФ.

36. Определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 2014 г. №2531-О по запросу Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности п. 3 ст. 1244 ГК РФ.

37. Определеие Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2015 г. №583-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Фамадар Картон Лимитед» на нарушение конституционных прав и свобод решением Комиссии Таможенного союза «О порядке применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза».

### **2.3. Сфера социальных прав**

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 июня 1992 г. №8-П о проверке конституционности правоприменительной практики по делам о восстановлении на работе, сложившейся на основании ч. 4 ст. 90 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, ч. 5 ст. 211 КЗоТ РФ и п. 27.1 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 26 апреля 1984 г. №3 «О применении судами законодательства, регулирующего заключение, изменение и прекращение трудового договора».

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 октября 2009 г. №15-П по делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 30, п. 2 ст. 32, п. 1 ст. 33 и п. 1 ст. 34 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан М. А. Белогуровой, Т. А. Ивановой, С. Г. Климовой и А. В. Молодцова.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 мая 2011 г. №8-П по делу о проверке конституционности ряда положений ст. 18 Федерального закона «О статусе военнослужащих», ст. 5 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» и ст. 1084 ГК РФ в связи с жалобами граждан А. П. Кузьменко и А. В. Орлова и запросом Избербашского городского суда Республики Дагестан.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2011 г. №11-П по делу о проверке конституционности ст. 56 Закона РФ «О пенси-

онном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в связи с жалобой гражданина В. Т. Казанцева.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июня 2012 г. №13-П по делу о проверке конституционности положения п. 2 ст. 1086 ГК РФ в связи с жалобой гражданина Ю. Г. Тимашова.

6. Решение Конституционного Суда РФ от 12 июля 1993 г. №71-р по индивидуальной жалобе граждан Вьюхина Виктора Николаевича, Вьюхиной Валентины Михайловны, Вьюхина Владимира Викторовича.

7. Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 1996 г. №96-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кислинского Михаила Ивановича как не соответствующей требованиям ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

8. Определение Конституционного Суда РФ от 21 мая 1999 г. №83-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Цыкуновой Элеоноры Сергеевны на нарушение ее конституционных прав ч. 1 ст. 41 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

9. Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2000 г. №242-О об отказе в удовлетворении ходатайств о разъяснении Постановления Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 г.

10. Определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2002 г. №194-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Исаевой Валентины Георгиевны на нарушение ее конституционных прав ст. 3 и ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда».

11. Определение Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2005 г. №509-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сазоньчева Виктора Борисовича на нарушение его конституционных прав ч. 2 ст. 89 ЖК РСФСР.

12. Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. №317-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Налюшного Анатолия Терентьевича на нарушение его конституционных прав положением абз.5 п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

13. Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. №563-О по жалобам граждан Барсукова Бориса Юрьевича, Богдана Сергея Леонидовича и других на нарушение их конституционных прав положениями п. 3 ст. 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

14. Определение Конституционного Суда РФ от 3 ноября 2006 г. №486-О по жалобе гражданки Безугловой Тамары Петровны на наруше-

ние ее конституционных прав п. 8 ст. 12 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

15. Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2007 г. №152-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бобыкина Леонида Васильевича, Сташкова Александра Владимировича и Сыщиковой Светланы Николаевны на нарушение их конституционных прав ч. 1 ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ.

16. Определение Конституционного Суда РФ от 19 июня 2007 г. №473-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждани-на Брика Владимира Самойловича на нарушение его конституционных прав положениями п. 8 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ.

17. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2007 г. №487-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вергелеса Андрея Ефимовича на нарушение его конституционных прав Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

18. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2007 г. №582-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Миненко Олега Александровича на нарушение конституционных прав его несовершеннолетнего сына Законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

19. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2007 г. №532-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Денисенкова Владимира Николаевича, Киндрата Сергея Федоровича и Крайзмана Евгения Борисовича на нарушение их конституционных прав абз.1 п. 3 ч. 1 ст. 14 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

20. Определение Конституционного Суда РФ от 16 октября 2007 г. №655-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Титовой Нины Васильевны на нарушение ее конституционных прав рядом положений Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

21. Определение Конституционного Суда РФ от 16 октября 2007 г. №672-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Урбы Олега Петровича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 43 Закона РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» и п. 11 Постановления Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. №941.

22. Определение Конституционного Суда РФ от 18 декабря 2007 г. №874-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Вуколовой Марины Викторовны на нарушение ее конституционных прав ст. 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации».

23. Определение Конституционного Суда РФ от 18 декабря 2007 г. №891-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Соломатиной Маргариты Владимировны на нарушение ее конституционных прав ч. 4 ст. 31 ЖК РФ.

24. Определение Конституционного Суда РФ от 24 июня 2008 г. №351-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Педанова Сергея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 22 ТК РФ и п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации».

25. Определение Конституционного Суда РФ от 21 октября 2008 г. №972-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казанцева Валерия Тарасовича на нарушение его конституционных прав ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти» и пп. «а», «б», «в» п. 2 Изменений, которые вносятся в акты Правительства РФ (утверждены Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2007 г. №837).

26. Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2008 г. №767-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Берадзе Ивана Геронтьевича на нарушение его конституционных прав ст. 16 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год».

27. Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2008 г. №768-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вольнякова Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав ст. 16 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год».

28. Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2008 г. №769-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Блиновой Елены Владимировны на нарушение ее конституционных прав п. 15 ч. 1 ст. 14 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и п. 8 ст. 12 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

29. Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2008 г. №959-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Морбаха Николая Михайловича на нарушение его конституционных прав п. 11 ст. 12 Федерального закона «Об обязательном социальном стра-

ховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» и ст. 16 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год».

30. Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2009 г. №227-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шелкова Алексея Алексеевича на нарушение его конституционных прав положением п. 1 ст. 1092 ГК РФ и ч. 3 ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

31. Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2009 г. №368-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Багрянцева Андрея Николаевича на нарушение его конституционных прав ч. 3 ст. 2 Закона РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

32. Определение Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2009 г. №80-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алейникова Константина Анатольевича на нарушение его конституционных прав абз. 1 п. 3 ст. 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

33. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №308-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юрьева Сергея Павловича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 67, 195, 361 и 392 ГПК РФ, ст. 208 ГК РФ, ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании недействующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» и ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

34. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №298-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Горлова Александра Яковлевича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 67, 195, 361 и 392 ГПК РФ, ст. 208 и 1092 ГК РФ, ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»» и ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

35. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №299-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Закотнова Владимира Борисовича на нарушение его конституционных прав

положениями ст. 67, 195, 209, 361 и 392 ГПК РФ, ст. 208 и 1092 ГК РФ, ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”» и ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

36. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №300-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крайзмана Евгения Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 67, 195 и 361 ГПК РФ и ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

37. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №303-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пономаренко Анатолия Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 67, 195 и 361 ГПК РФ, ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

38. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №301-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мирошниченко Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 208 и 1092 ГК РФ, ст. 67, 195, 361 и 392 ГПК РФ, ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”».

39. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №302-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Никифорова Валерия Александровича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 67, 195 и 361 ГПК РФ, ст. 208 ГК РФ, ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”» и ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

40. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №304-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сбоева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 67, 195, 361 и 392 ГПК РФ, ст. 1092 ГК РФ, ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

41. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №305-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Северина Сергея Юрьевича на нарушение его конституционных прав поло-



жениями ст. 67, ст. 195 и 361 ГПК РФ, ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

42. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №306-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шарабкова Валерия Александровича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 67, 195 и 361 ГПК РФ и ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

43. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №177-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дробота Геннадия Андреевича на нарушение его конституционных прав положением ст. 208 ГК РФ, ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 195, ч. 3 ст. 209, положением ст. 361 и ст. 392 ГПК РФ, ч. 3 ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и ч. 3 ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”».

44. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №178-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Овчаренко Евгения Алексеевича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 208 и 1092 ГК РФ, ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 195, положением ст. 361 и ст. 392 ГПК РФ, ч. 3 ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и п. 5 ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

45. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №179-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шульгина Александра Петровича на нарушение его конституционных прав положением ст. 208 ГК РФ, ст. 392 ГПК РФ, ч. 3 ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и п. 5 ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

46. Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 2009 г. №264-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ефремова Николая Михайловича на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 195, ст. 361 ГПК РФ, ч. 3 ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и п. 5 ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

47. Определение Конституционного Суда РФ от 16 апреля 2009 г. №519-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Щепелева Валерия Петровича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 67, 195 и 361 ГПК РФ, ст. 208 ГК РФ, ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

48. Определение Конституционного Суда РФ от 16 апреля 2009 г. №509-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кудряшева Вячеслава Зелимовича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 67, 195, 361 и 392 ГПК РФ, ст. 208 ГК РФ, ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

49. Определение Конституционного Суда РФ от 28 мая 2009 г. №857-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Андриенко Василия Ивановича на нарушение его конституционных прав ч. 2 ст. 82 ТК РФ.

50. Определение Конституционного Суда РФ от 28 мая 2009 г. №581-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дорошенко Алексея Сергеевича на нарушение его конституционных прав п. 2 ст. 1064, ст. 1084 ГК РФ, а также п. 1 ст. 5 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

51. Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2009 г. №828-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Даниленко Александра Даниловича на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 195, ст. 361 ГПК РФ, ч. 3 ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

52. Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2009 г. №829-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сердюкова Игоря Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями ч. 2 и 3 ст. 13, ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 195, ст. 361 ГПК РФ, ч. 3 ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», ч. 3 ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”».

53. Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2009 г. №826-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Калашникова Николая Федоровича на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 195 ГПК РФ и п. 5 ст. 156 Федерального закона №122-ФЗ.

54. Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2009 г. №827-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Акимова Игоря Константиновича на нарушение его конституционных прав положением ст. 208 ГК РФ, отдельными положениями ГПК РФ, ч. 3 ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», ч. 3 ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”».

55. Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2009 г. №962-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина

Рожко Николая Федоровича на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 195, ст. 361 ГПК РФ, ч. 3 ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

56. Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. №1322-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аракеляна Размика Минасовича на нарушение его конституционных прав применением судами общей юрисдикции п. 3 Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О некоторых вопросах, связанных с применением Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

57. Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. №1081-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Скилкова Александра Дмитриевича на нарушение его конституционных прав положением п. «б» ч. 1 ст. 13 Закона РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

58. Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. №1088-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симоняна Сергея Вагановича на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 195, п. 5 ч. 1 ст. 225, ст. 392 ГПК РФ, ст. 1092 ГК РФ и ч. 3 ст. 5 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

59. Определение Конституционного Суда РФ от 17 декабря 2009 г. №1588-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бирюлина Алексея Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями п. 1 ст. 2 и п. 2 ст. 3 Закона Ростовской области «О порядке и условиях присвоения звания “Ветеран труда” в Ростовской области».

60. Определение Конституционного Суда РФ от 26 января 2010 г. №23-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зубарова Дмитрия Ниловича на нарушение его конституционных прав п. 1 и пп. «и» п. 2 ст. 13 Положения о порядке прохождения военной службы.

61. Определение Конституционного Суда РФ от 23 марта 2010 г. №446-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кисленко Алексея Яковлевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ.

62. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. №581-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гетманского Юрия Валерьевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ.

63. Определение Конституционного Суда РФ от 22.04.2010 N 707-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Войнова Юрия Анатольевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ.

64. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. №708-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина

Гутермана Олега Яковлевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ.

65. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. №709-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Дудник Надежды Васильевны на нарушение ее конституционных прав ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ.

66. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. №710-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зуенко Алексея Владимировича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ.

67. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. №584-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Козули Виктора Васильевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ.

68. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. №585-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Никоненко Сергея Анатольевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ.

69. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. №586-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Скиданова Валерия Михайловича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ.

70. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. №587-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сысуева Александра Сергеевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ.

71. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. №582-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Демиденко Петра Васильевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ.

72. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. №583-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Демченко Александра Дмитриевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 29 Закона РФ «О милиции» и ст. 1084 ГК РФ.

73. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2010 г. №887-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Зиньковской Татьяны Александровны на нарушение ее конституционных прав положением п. 2 ст. 3 Закона Ростовской области «О порядке и условиях присвоения звания “Ветеран труда” в Ростовской области».

74. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2010 г. №763-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Овчарова Владимира Андреевича на нарушение его конституционных прав Законом Ростовской области «О порядке и условиях присвоения звания “Ветеран труда” в Ростовской области».

75. Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. №1100-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина

Толстоуцкого Анатолия Валентиновича на нарушение его конституционных прав ч. 2 ст. 103 ЖК РФ.

76. Определение Конституционного Суда РФ от 23 сентября 2010 г. №1180-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шевцовой Нины Ивановны на нарушение ее конституционных прав ст. 5 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

77. Определение Конституционного Суда РФ от 22 марта 2011 г. №374-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мальяна Вадима Рафаэлевича на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 32 ЖК РФ.

78. Определение Конституционного Суда РФ от 21 июня 2011 г. №806-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кудели Александра Сергеевича на нарушение его конституционных прав п. 2 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

79. Определение Конституционного Суда РФ от 5 октября 2011 г. №1461-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Фирсовой Татьяны Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями ст. 20 Федерального закона «О судебных приставах».

80. Определение Конституционного Суда РФ от 17 января 2012 г. №171-О-О по жалобе гражданина Пономарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав ст. 3 и 4 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда».

81. Определение Конституционного Суда РФ от 21 ноября 2013 г. №1798-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ручкина Николая Николаевича на нарушение его конституционных прав положением ч. 12.1 ст. 51 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

82. Определение Конституционного Суда РФ от 24 июня 2014 г. №1301-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Пестовой Зои Павловны на нарушение ее конституционных прав п. 5 ст. 1 и ч. 2 ст. 72 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», п. 1 Постановления Правительства Российской Федерации «О мерах социальной поддержки в 2012–2014 годах медицинских и фармацевтических работников, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), занятых на должностях в федеральных государственных учреждениях» и положением п. 6 ч. 1 ст. 1 Закона Ростовской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в Ростовской области».

83. Определение Конституционного Суда РФ от 23 октября 2014 г. №2314-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куликова Сергея Васильевича на нарушение его конституционных прав п. 12 Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществлявшим педагогическую деятельность в учреждениях для детей, в соответствии с пп. 19 п. 1 ст. 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

84. Определение Конституционного Суда РФ от 23 октября 2014 г. №2462-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пе-

трухина Николая Дмитриевича на нарушение его конституционных прав п. 1 ст. 1085 ГК РФ.

85. Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2015 г. №149-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Полякова Валентина Валентиновича на нарушение его конституционных прав ст. 1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» во взаимосвязи с п. «а» ст. 36 Закона РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

86. Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2015 г. №191-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пилецкого Игоря Дмитриевича на нарушение его конституционных прав абз.3 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

87. Определение Конституционного Суда РФ от 21 мая 2015 г. №1169-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бесфамильной Анны Лусееновны на нарушение ее конституционных прав ст. 6 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов крайнего севера и приравненных к ним местностей».

88. Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2015 г. №1512-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Фроликовой Анастасии Васильевны на нарушение ее конституционных прав ст. 1084 ГК РФ и ч. 2 ст. 29 Закона РФ «О милиции».

89. Определение Конституционного Суда РФ от 2 июля 2015 г. №1534-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Смирнова Святослава Никоновича на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”», ча.2 ст. 209 и абз.3 ст. 220 ГПК РФ.

90. Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2015 г. №1707-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Балабушки Алексея Александровича и Яржемского Александра Игоревича на нарушение их конституционных прав положениями п. 3 ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

#### **2.4. Сфера политических прав**

1. Определение Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2002 г. №74-О об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Гребенникова Валерия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 7 Федерального конституционного закона «О Правитель-

стве Российской Федерации», Федеральных законов «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Указа Президента РФ «О Председателе Правительства Российской Федерации».

2. Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. №327-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шубина Виктора Петровича на нарушение его конституционных прав нормами ГПК РФ и УПК РФ.

3. Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. №214-О-П по жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4. Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. №1249-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Андрианова Владимира Александровича на нарушение его конституционных прав п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

### 3. ВОЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВОМ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

1. Определение Конституционного Суда РФ от 19 апреля 1996 г. №45-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Дегтяревой Раисы Сергеевны как не соответствующей требованиям ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

2. Определение Конституционного Суда РФ от 12 марта 1998 г. №51-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Нелидиной Елены Владимировны на нарушение ее конституционных прав Законом РФ «О реабилитации жертв политических репрессий».

3. Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2001 г. №286-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Архипенко Веры Ивановны и Пугачева Григория Ивановича на нарушение их конституционных прав ч. 3 и 5 ст. 16.1 Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий».

4. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2007 г. №574-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шварц Дарьи Германовны на нарушение ее конституционных прав положением ст. 16.1 Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» и ст. 9 Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов».

5. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2010 г. №883-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Роде Льва Оскаровича на нарушение его конституционных прав Законом РФ «О реабилитации жертв политических репрессий».

6. Определение Конституционного Суда РФ от 24 июня 2014 г. №1537-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Моторкина Кирилла Матвеевича на нарушение его конституционных прав ст. 256 ГПК РФ.

*Научное издание*

**Бондарь Николай Семенович  
Джагарян Армен Арменович**

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ  
(В СВЕТЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ)**

*Выпуск издания осуществлен при поддержке Губернатора  
и Законодательного Собрания Ростовской области*

*Scientific publication*

***N. S. Bondar, A. A. Jagarian***

**Local Governance: the Law and the Practice  
(in View of the Regional Legal Policy)**

*Editor: D. V. Nefedov. Proofreader: P. V. Bagrov. Designer: D. V. Nefedov.  
Make-up and cover design: Profpress Ltd*

Редактор — Д.В. Нефёдов. Корректор — П.В. Багров.  
Верстка и дизайн обложки — ООО «Профпресс»

---

ООО «Профпресс», 344019, г. Ростов-на-Дону, ул. 13-я линия, 34, оф. 407,  
тел. (863) 241-37-43, факс (863) 220-38-27, e-mail: profpress@aanet.ru.

Сдано в набор 19.05.2016. Подписано в печать 23.05.2016.

Отпечатано в РИК ООО «Профпресс». Формат 64x80/16. Бумага офсетная.  
Печать офсетная. Гарнитура Minion Pro. Усл. печ. л. 11. Тираж 300 экз.

---

ISBN 978-5-905468-69-8



9 785905 1468698