

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 1 декабря 2015 г. N 30-П ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЧАСТЕЙ 4, 5 И 5.1 СТАТЬИ 35, ЧАСТЕЙ 2 И 3.1 СТАТЬИ 36 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" И ЧАСТИ 1.1 СТАТЬИ 3 ЗАКОНА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ "ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ" В СВЯЗИ С ЗАПРОСОМ ГРУППЫ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

МНЕНИЕ

СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н.С. БОНДАРЯ

Будучи докладчиком по настоящему делу, тем не менее, посчитал возможным - после некоторых сомнений - написать мнение по поводу принятого Постановления. Впрочем, в этом нет ничего необычного: решение Конституционного Суда Российской Федерации всегда является определенным компромиссом по итогам обсуждения, сопоставления несовпадающих позиций, включая равную со всеми другими позицию судьи-докладчика. Постановление от 1 декабря 2015 года N 30-П, касающееся многих весьма острых, широко дискутируемых не только в научной литературе, но и в общественно-политической жизни страны, включая средства массовой информации, проблем (см., например: Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. N 9; Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 5; Костюков А.Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 4; Тимофеев Н.С. Проблемы участия местного самоуправления и гражданского общества в системе российского этатизма // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 10), не является в этом плане исключением. И это, естественно, не могло не сказаться на выработке Постановления.

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

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

1. Одним из основных является вопрос о реализованном в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации дифференцированном подходе к оценке законодательных полномочий субъектов Российской Федерации по вопросам структуры органов муниципальной власти на различных уровнях местного самоуправления - базовом поселенческом, с одной стороны, и верхнем территориальном уровне (муниципальные районы, городские округа) - с другой. Насколько объективными и убедительными являются предложенные критерии такой дифференциации? Носят ли они исчерпывающий характер или законодатель может (должен?) их конкретизировать, развивать, дополнять? Если да, то на каком уровне законодательной деятельности это должно получить реализацию - на региональном или федеральном?

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

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

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

1.1. В этом плане вряд ли есть сомнения в том, что критерий "концентрации публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение" адекватно отражает специфику местного самоуправления применительно к его верхнему территориальному уровню. Как по своим формально-статусным характеристикам, подробно изложенным в Постановлении (абзацы третий - седьмой пункта 4.1 мотивировочной части), так и с учетом имеющей конституционно-правовое значение - на это ранее уже указывал Конституционный Суд Российской Федерации (например, абзац третий пункта 4.3 мотивировочной части Постановления от 7 июля 2011 года N 15-П) - реально складывающейся практики передачи районным и городским органам власти значительного объема государственных полномочий и осуществления ими затрат на их реализацию в объемах, которые нередко достигают третьей части местных бюджетов, муниципальные районы и городские округа характеризуются высоким уровнем интеграции в систему государственно-властных отношений. Это подтверждается и реальным отношением населения к публичной власти на соответствующем территориальном уровне: в сознании граждан, как свидетельствуют социологические исследования, она воспринимается во многом как власть государственная.

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

народом своей власти в рамках единого конституционного механизма управления публичными делами в федеративном государстве.

Статья 12 Конституции Российской Федерации, как бы признавая "негосударственные" начала местного самоуправления, позволяет выявить специфическую, муниципально-правовую природу соответствующего уровня властеотношений, которые определенной своей стороной (самоуправленческой) вторгаются одновременно и в систему институтов гражданского общества. Но это не может служить основанием для отрицания конституционной ценности осуществления посредством местного самоуправления функций государства на соответствующем территориальном уровне, что, однако, не предполагает лишение местного самоуправления - под предлогом его признания институтом государственности - собственных сущностных характеристик. В этом плане как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность, с одной стороны, но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти - с другой. На этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и "негосударственных" (общественных) начал, что вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной еще в **Определении** от 2 ноября 2000 года N 236-О.

Отсюда - достаточно широкие возможности государственной власти с учетом конкретного соотношения государственных и муниципальных начал, характеризующих верхний территориальный уровень местного самоуправления, определять порядок формирования органов местного самоуправления и иные элементы, относящиеся к структурной организации муниципальной власти на этом уровне.

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

Своего рода конституционной "подсказкой" для такой (дополнительной) аргументации может быть прежде всего норма **статьи 131 (часть 1)** Конституции Российской Федерации. Во-первых, в ней прямо закрепляется в качестве обязательного именно поселенческий уровень местного самоуправления ("местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях..."). Что же касается муниципальных районов и городских округов как верхнего территориального уровня местного самоуправления, то они "присутствуют" в соответствующей норме **Конституции** Российской Федерации посредством указания на возможность осуществления местного самоуправления "...и на других территориях". Устройство этих ("других") территорий сегодня является одним (муниципальные районы и городские округа), завтра может стать другим, что может быть реализовано путем внесения изменений в федеральный закон. Более того, этим же путем (внесением изменений в федеральный закон) данный территориальный уровень организации публичной власти может получить различное соотношение муниципальных и государственных начал, вплоть до возможности формирования на этих территориальных уровнях местных органов государственной власти (**Постановление** Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года N 3-П). Поселенческий же уровень, в соответствии с **Конституцией** Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, не может не относиться к муниципальному, самоуправленческому уровню.

Во-вторых, представляется обоснованным исходить из того, что нормативный императив, ориентирующий на недопустимость навязывания поселенческим муниципальным образованиям безальтернативной модели местного самоуправления (в том числе исключая возможность закрепления в уставе такого муниципального образования прямых выборов населением главы муниципального образования), определяется не столько формально-юридическим, сколько социологическим потенциалом **статьи 131 (часть 1)**, в частности, в ее нормативном единстве со **статьей 130 (часть 2)** Конституции Российской Федерации. Речь идет о том, что конституционное положение об осуществлении местного самоуправления "через выборные и другие органы местного самоуправления" (выделено мною. - Н.Б.) получает дополнительное ("нормативно-социологическое") наполнение с учетом последовательной, длящейся реализации конституционной нормы о том, что "местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях... с учетом исторических и иных местных традиций" (выделено мною. - Н.Б.). "Исторические и иные местные традиции" в части порядка формирования исполнительных органов местного самоуправления муниципальных образований поселений, в особенности сельских, таковы, что

безусловным и абсолютным приоритетом здесь традиционно пользуются прямые выборы населением глав администраций этих муниципальных образований. Был выработан, таким образом, - в режиме следования местным традициям - своего рода социологический императив соответствующих конституционных норм; их дух стал богаче и определеннее, с точки зрения степени обязательности прямых выборов применительно к главам администраций муниципальных образований поселений, чем буква соответствующих статей.

Поэтому не удивительна весьма негативная реакция, прежде всего сельского населения различных регионов России, на установление безальтернативной модели порядка избрания глав администраций муниципальных образований сельских поселений (См., например: Село расшатывает депутатскую вертикаль // Коммерсантъ. 2015. 30 янв.; Муниципальная реформа добралась до "Сосен" // Коммерсантъ. 2015. 4 февр.; Самороспуск за демократию // Ведомости. 2015. 19 авг.). Об этом свидетельствуют и обращения в Конституционный Суд Российской Федерации по соответствующим вопросам (например, [Определение](#) от 6 октября 2015 года N 2004-О, а также принятое уже после оглашения настоящего Постановления Определение по жалобе Родниковского сельского поселения Челябинской области от 8 декабря 2015 года).

2. Важным и, нельзя не признать, дискуссионным оказался вопрос о возможности дифференцированного подхода к городским поселениям с вычлениением из их числа таких поселений, которые приближаются по своим характеристикам к городским округам и к которым на этом основании законодатель субъекта Российской Федерации может использовать императивный и безальтернативный способ определения структурной организации муниципальной власти. Представляется, однако, что такой подход регионального законодателя должен рассматриваться как исключительный (он может быть обусловлен, например, переходным положением городского поселения как потенциального городского округа). Для такого, предельно ограничительного понимания соответствующего положения Постановления имеются вполне определенные основания, в том числе законодательные. Ведь действующее федеральное законодательство закрепляет, с одной стороны, единообразные (недифференцированные) характеристики городских поселений, в том числе относящиеся к пространственно-территориальным и компетенционным аспектам ([абзац третий части 1 статьи 2, статьи 11 и 14](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), а с другой - предусмотрена возможность наделения при определенных условиях городского поселения статусом городского округа ([часть 2 статьи 11](#) названного Федерального закона).

Из Постановления ([абзац восьмой пункта 4.2](#) мотивировочной части) следует, что к городским поселениям, применительно к которым порядок избрания главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления определяются аналогично городскому округу, относятся те "некоторые городские поселения", которые подпадают одновременно под два условия: а) приближаются к городским округам "с точки зрения их роли в социально-экономическом развитии субъекта Российской Федерации"; б) их преобразованию в городской округ препятствуют требования Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ([часть 7.1 статьи 13](#)), предполагающие учет интересов населения в форме получения согласия как населения городского поселения, так и населения муниципального района, из состава которого должно выделиться соответствующее городское поселение. Соответственно, безальтернативный вариант регулирующего воздействия субъекта Российской Федерации на организацию власти в таком городском поселении является, надо полагать, возможным по общему правилу лишь в случае, если начатая процедура наделения городского поселения статусом городского округа оказалась безрезультатной вследствие отсутствия на то необходимого согласия со стороны населения.

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

3. Не менее важным является вопрос о дифференциации муниципальных образований для целей: а) закрепления безальтернативной модели организации местного самоуправления для конкретных муниципальных образований; б) использования различных моделей организации местного самоуправления на одном и том же уровне территориальной организации.

В данном случае следует исходить из принципа юридического равенства муниципальных образований ([абзац девятый пункта 4.2](#) мотивировочной части Постановления), предполагающего в том числе юридическое равенство между муниципальными образованиями в их взаимоотношениях с органами государственной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 года [N 16-П](#) и от 29 марта 2011 года [N 2-П](#)). В силу указанного принципа введение законодателем субъекта Российской Федерации для муниципальных образований различий в организации местного самоуправления

допустимо, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые правовые средства соразмерны решаемым задачам и достигаемым целям.

Это тоже предполагает серьезные ограничители для регионального законодателя при попытке ввести указанную дифференциацию муниципальных образований для решения вопроса о моделях организации местного самоуправления на соответствующих уровнях. Какими критериями должен при этом руководствоваться законодатель? Они вытекают из Постановления. Однако учитывая, что они не имеют концентрированного закрепления, опять же в прагматических целях, чтобы привлечь внимание регионального законодателя, дискреция которого по этим вопросам далеко не безгранична (как это, к сожалению, может показаться при прочтении самих по себе оспариваемых норм Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ), есть необходимость в системном виде представить предложенные Конституционным Судом Российской Федерации критерии.

По смыслу Постановления, применяемые для целей определения порядка формирования органов и структурной организации муниципальной власти критерии дифференциации муниципальных образований должны определяться с учетом предъявляемых к ним позитивных (предоставительно-обязывающих) и негативных (ограничительных) требований. В позитивном плане вводимые критерии должны обеспечивать учет, в частности: а) влияющих на осуществление местного самоуправления региональных особенностей, связанных с характерными для данного субъекта Российской Федерации географическим положением, численностью и расселением жителей, соотношением городского и сельского населения, исторически сложившейся структурой народного хозяйства и т.д. (абзац третий пункта 3.1 мотивировочной части); б) роли публично-территориальной единицы в обеспечении комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (абзац четвертый пункта 4.1 мотивировочной части); в) пространственно-территориальных характеристик, а также степени концентрации населения и материально-финансовых ресурсов, степени взаимосвязи реализуемых на данной территории (уровне) публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъекта Российской Федерации (абзац шестой пункта 4.1 мотивировочной части); г) характера и объема участия органов местного самоуправления конкретного муниципального образования или вида муниципальных образований в осуществлении функций социального государства на конкретной территории как посредством реализации отдельных переданных государственных полномочий, так и в иных конституционно допустимых формах подобного участия (абзац седьмой пункта 4.1 мотивировочной части); д) наличия на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение (абзац шестой пункта 4.2 мотивировочной части); е) уровня социально-правовой активности и самоорганизации населения, реально складывающейся практики местного самоуправления (абзац первый пункта 2.3 мотивировочной части).

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

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

В частности, из указанной части текста Постановления вытекают ориентиры, связанные с установлением порядка направления проектов законов субъектов Российской Федерации в представительные органы муниципальных образований, которых затрагивает предполагаемое решение о порядке формирования органов местного самоуправления, для представления ими в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в определенный срок отзывов на этот законопроект, а также использованием иных сложившихся в парламентской практике форм взаимодействия. Думается, порядок решения этих вопросов заслуживает урегулирования - по

согласованию с муниципальными образованиями - в регламентных актах деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем с учетом объективной ценности для осуществления местного самоуправления на конкретной территории вопроса о порядке формирования органов и структуры организации муниципальной власти при его решении могут быть востребованы правовые позиции, выработанные Конституционным Судом Российской Федерации в [Постановлении](#) от 18 мая 2011 года N 9-П и [Определении](#) от 6 марта 2008 года N 214-О-П, в той части, в какой предполагается необходимость - при решении касающихся жизненно важных для всего местного сообщества вопросов - обеспечения законодательных гарантий населению как первичному субъекту местного самоуправления возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых изменений и довести ее до сведения соответствующего органа публичной власти. Это может быть реализовано напрямую в отношении законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо применительно к представительному органу муниципального образования, в случае если он интегрирован в региональный законодательный процесс (путем представления того же отзыва на законопроект), связанный с трансформацией организационной модели осуществления местного самоуправления на соответствующей территории.

Принципиально важен в этом плане еще один момент: в сходной ситуации, связанной, в частности, с изменением статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его подобного статуса, влекущим в том числе возможности для соответствующего изменения порядка формирования представительного органа городского округа, федеральный законодатель прямо связывает принятие закона субъекта Российской Федерации с необходимостью учета мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации ([часть 7.1 статьи 13](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления"). Очевидно, что этому подходу на региональном уровне может придаваться универсальное значение (своего рода аналогия закона), если даже федеральный законодатель не внесет такие дополнения в указанный Федеральный [закон](#) (что было бы весьма целесообразно).

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

Но вопрос о том, как соотносится подобная модель избрания главы муниципального образования с конституционными характеристиками муниципальных институтов народовластия, в том числе в зависимости от их особенностей на разных уровнях территориальной организации местного самоуправления, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу не являлся; соответственно, он не мог получить - в рамках настоящего дела - содержательных оценок. В то же время в Постановлении прямо указывается, что избрание главы муниципального образования представительным органом по итогам конкурса дает основания для его причисления - в системе действующего правового регулирования - к выборным должностным лицам местного самоуправления ([абзац шестой пункта 4.3](#) мотивировочной части). Легитимирующий правовой статус главы муниципального образования воля представительного органа муниципального образования является, по сути, формализованным выражением воли самого местного сообщества.

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

6. Абзацами вторым и третьим пункта 4.4 мотивировочной части, пунктом 2 резолютивной части Постановления установлена обязанность субъектов Российской Федерации привести свои законы в соответствие с изложенными в настоящем Постановлении требованиями, а также определены особенности исполнения Постановления в целях обеспечения стабильности системы местного самоуправления, включая продолжение функционирования органов местного самоуправления до конца срока, на который они были избраны (сформированы). В силу пункта 3 статьи 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" внесение законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации необходимых изменений в законы должно быть обеспечено в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации. Сформулированный Конституционным Судом Российской Федерации подход в системе действующего правового регулирования исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации предполагает:

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

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

в) сельские поселения с момента вступления Постановления в силу вправе безотносительно к внесению изменений в соответствующий закон субъекта Российской Федерации перейти на модель прямых выборов главы муниципального образования или избрать иной предпочтительный способ избрания на эту должность, а городские поселения вправе последовать тем же путем с момента истечения шестимесячного срока со дня вступления Постановления в силу - как при отсутствии установленной законом субъекта Российской Федерации дифференциации городских поселений в зависимости от концентрации характеристик, сходных с положением городского округа, так и в случае, если конкретное городское поселение не подпадает под установленные соответствующим законом субъекта Российской Федерации критерии.

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

7. Принятое Конституционным Судом Российской Федерации Постановление в силу самого предмета рассмотрения выдвинуло на первый план вопросы законодательного воздействия на организацию местного самоуправления субъектов Российской Федерации. Право регионального законодателя участвовать в решении вопросов организации местного самоуправления на своей территории обоснованно, в особенности, если речь идет о необходимости учета местных (региональных) условий и обеспечении многообразия моделей местного самоуправления. Это, однако, не должно уводить в сторону от понимания того, что Конституцией Российской Федерации приоритетная роль отведена федеральному законодателю, который определяет общие принципы организации местного самоуправления, включая конкретную номенклатуру способов формирования органов и структурных схем организации муниципальной власти на соответствующих уровнях, осуществляет регулирование и защиту права на осуществление местного самоуправления, производит на основе собственного широкого усмотрения распределение и

перераспределение регулирующих полномочий в муниципальной сфере между уровнями власти ([статья 71, пункт "в"](#); [статья 72, пункты "б", "н" части 1](#); [статьи 76 и 131](#)).

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

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

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

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

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

субъектов Российской Федерации в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления", но (!) "обеспечивая при этом необходимые гарантии, исключающие произвольное ограничение самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления" ([абзац второй пункта 2.3](#) мотивировочной части Постановления).

Речь идет о том, что такое решение субъекта Российской Федерации, во-первых, должно носить исключительный характер, и оно не может быть немотивированным; во-вторых, при воспроизведении единственно возможной модели формирования органов местного самоуправления на верхнем территориальном уровне необходимо исходить из того, что эта мера является оправданной в конкретно-исторических условиях государственного и муниципального развития Российской Федерации и, стало быть, соответствующее решение регионального законодателя в каждом конкретном случае должно рассматриваться как временная, ориентированная на учет сложившихся исторических и иных местных (региональных) условий мера. В мотивировочной части Постановления подобные аргументы применительно к этому конкретному вопросу, к сожалению, не получили своего отражения, хотя в общем виде соответствующий методологический подход использован в Постановлении (например, [абзац четвертый пункта 2.1](#), [абзац третий пункта 2.2](#), [абзац первый пункта 2.3](#) мотивировочной части), а также получил обоснование в ранее принятых решениях Конституционного Суда Российской Федерации (см., например, постановления от 1 февраля 2005 года [N 1-П](#) и от 21 декабря 2005 года [N 13-П](#)). Очевидно, что, в конечном счете, применительно ко всем муниципальным образованиям, независимо от их уровня публично-территориальной организации, более демократичным является порядок решения соответствующих вопросов при наличии альтернативных вариантов, включая прямые выборы населением.