

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ  
И ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-87-94 Факс 8(495)692-32-32 E-mail: clocal@duma.gov.ru

21 ноября 2019 г.

№ 3.20-12/1016

Руководителям законодательных  
(представительных) органов  
государственной власти  
субъектов Российской Федерации  
(по списку)

**Уважаемые коллеги!**

30 сентября 2019 года Федеральным экспертным советом по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при ОАТОС (ФЭС), действующим при поддержке Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, Всероссийского совета местного самоуправления, Общенациональной ассоциации ТОС, Союза российских городов, Общенационального союза некоммерческих организаций, Российской муниципальной академии, совместно с кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова и Межрегиональной ассоциацией конституционалистов проведены федеральные экспертные слушания на тему **«Вопросы конституционно-правовой защиты местного самоуправления в Российской Федерации»**.

Направляем Вам рекомендации, сформированные по итогам проведенного обсуждения, для возможного учета в работе.

Приложение: на 20 л. в 1 экз.

С уважением,  
Председатель Комитета,  
почетный председатель ФЭС



А.Н. Диденко

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ  
ПО МЕСТНОМУ И ОБЩЕСТВЕННОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ  
И МЕСТНЫМ СООБЩЕСТВАМ ПРИ ОАТОС,  
КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА  
ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА МГУ ИМ. М.В.ЛОМОНОСОВА,  
МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ АССОЦИАЦИЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ**

---

**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТНЫЕ СЛУШАНИЯ  
«Вопросы конституционно-правовой защиты местного самоуправления в  
Российской Федерации»**

г. Москва

30 сентября 2019 г.

**РЕКОМЕНДАЦИИ**

Местное самоуправление в том или ином контексте фигурирует в 20 различных статьях Конституции Российской Федерации, содержащихся в 5 из 9 её глав: об основах конституционного строя, о правах и свободах человека и гражданина, о федеративном устройстве, о Федеральном Собрании, и, конечно, собственно о местном самоуправлении. В совокупности эти конституционные положения образуют конституционную основу местного самоуправления в России. При этом наиболее важными, основополагающими являются статьи 3, 12, 72 (пункт «н» части 1), 130, 131, 132, 133 Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 3 Конституции носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

При этом принципиально важно и в юридическом, и в политико-идеологическом отношении положение статьи 12 Конституции: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Это означает, что местное самоуправление является особым, автономным институтом управления, характеризуется функциональной самостоятельностью и организационной обособленностью от государственной власти. Начиная с Постановления от 24 января 1997 г. № 1-П Конституционный

Суд Российской Федерации последовательно определяет местное самоуправление как особую форму публичной власти наряду с государственной. В Определении от 17 июня 2008 г. № 435-О-О Конституционный Суд Российской Федерации определил конституционно-правовой статус местного самоуправления как «публично-территориальную организацию населения по месту жительства и особую форму осуществления народом своей власти». Именно сложная природа местного самоуправления в России до настоящего времени создает трудности в выстраивании целостной и законченной модели его функционирования как на законодательном, так и на правоприменительном уровнях. Развитие законодательства показывает, что в разные периоды времени воплощаются принципиально разные подходы. И каждый раз новые реформы местного самоуправления поднимают волну обсуждений относительно конституционности тех или иных новелл.

С точки зрения характеристики конституционных основ местного самоуправления, весьма примечательно то, что статья 12 Конституции Российской Федерации располагается в главе 1 «Основы конституционного строя». Во-первых, это подчеркивает, что местное самоуправление является неотъемлемым, незыблемым элементом российского общественно-политического устройства. Во-вторых, в силу статьи 135 Конституции Российской Федерации, указанные положения не могут быть изменены Федеральным Собранием, не говоря уже о полном или частичном исключении из Основного закона; их возможно изменить только путем пересмотра Конституции Российской Федерации в целом. Действительно, для понимания местного самоуправления статья 12 Конституции Российской Федерации настолько фундаментальна, что малейшее ее изменение может повлечь лавинообразный процесс обрушения конституционной модели муниципального устройства и поэтому не должно осуществляться в отрыве от всего конституционного контекста.

*Конституционно-правовая защита местного самоуправления на конституционном уровне* представляет собой закрепленную в Основном законе систему конституционных принципов организации местного самоуправления. Конституционные нормы о местном самоуправлении – своего рода ДНК муниципальной демократии в стране, они предопределяют рамки и вектор развития местного самоуправления в России. В Конституции Российской Федерации нашли отражение следующие принципы местного самоуправления:

1. Повсеместность местного самоуправления (статья 12);
2. Самостоятельность решения населением вопросов местного значения

(статья 130);

3. Организационное обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти (статья 12);

4. Территориальная основа местного самоуправления, как поселенческая (часть 1 статьи 131);

5. Наличие конституционно очерченных собственных полномочий местного самоуправления (часть 1 статьи 132);

6. Институт передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий с обязательным обеспечением необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми средствами (часть 2 статьи 132);

7. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам (статья 132);

8. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления с учетом исторических, национальных, культурных и иных местных традиций (часть 1 статьи 131);

9. Законность в организации и деятельности местного самоуправления (статья 15);

10. Гласность, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, в том числе при осуществлении местного самоуправления (статья 2);

11. Гарантированность прав местного самоуправления и его защита, включая судебную (статья 133).

Таким образом, Конституция Российской Федерации в той или иной мере характеризует все основные аспекты местного самоуправления: организационные, правовые, экономические, территориальные, функциональные (компетенционные).

Согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации следующим после Основного закона элементом правовой системы России является международное право, в составе таких элементов, как: а) международных договоров и б) общепризнанных принципов и норм международного права. При этом указано, что международные договоры обладают приоритетом над нормами российского законодательства.

Таким основополагающим международным договором в сфере местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления. Хартия была подписана Россией в 1996 году, в рамках процедуры вступления России в Совет Европы, ратифицирована в 1998 году и вступила в силу на территории России 1 сентября 1998 года. Таким образом, с этого времени, законодательство Российской Федерации должно соответствовать положениям

Европейской хартии, а в случае противоречия между ними следует применять положения Хартии. При этом следует обратить внимание на позицию Конституционного Суда Российской Федерации, который указал, что речь идет о случаях, когда отечественное законодательство ущемляет (ограничивает) права местного самоуправления, и нельзя считать противоречием между нашими законами и Хартией ситуации, когда российское законодательство предоставляет даже больший объем прав, чем обязывает нас к тому Хартия, поскольку последняя направлена на установление лишь минимальных гарантий местного самоуправления (*Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П*).

Поскольку Российская Федерация изначально ставила своей целью интеграцию в европейское политико-правовое и социально-экономическое пространство, то и Конституция Российской Федерации, как и текущее законодательство того периода, разрабатывались и принимались с учетом положений Хартии, хотя тогда она еще и не была обязательной для России. Поэтому каких-то явных, вопиющих противоречий между положениями Хартии и российских законов не наблюдается. Вместе с тем, в научной и экспертной литературе отмечается, что при ближайшем рассмотрении такие противоречия, неисполнение Россией взятых на себя международных обязательств в действительности имеются. Так, в пример приводятся требования пункта 2 статьи 9 Хартии: «финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом». Однако, как считают эксперты, в настоящее время установленное законодательством распределение полномочий (расходных обязательств) и доходов не обеспечивает указанного баланса.

Кроме того, одним из фундаментальных принципов Европейской Хартии является принцип субсидиарности, который не воплощен ни в Конституции Российской Федерации, ни в законодательстве, и подлежит применению напрямую. Однако эксперты также отмечают, что в настоящее время этот принцип недостаточно соблюдается, разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления производится в значительной мере произвольно: с одной стороны, органы местного самоуправления лишаются полномочий в ключевых для обеспечения жизнедеятельности населения сферах (например, первичная медико-санитарная помощь), а с другой, – обременяются государственными по своей природе полномочиями (например, в сферах мобилизационной подготовки, чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны). При этом обращает на себя внимание, что Конституционный Суд Российской Федерации ни разу

не апеллировал к этому принципу при рассмотрении дел, затрагивающих вопросы местного самоуправления.

Наконец, Европейская Хартия провозглашает: «Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся» (часть 6 статьи 4). Однако экспертное сообщество неоднократно отмечало, что этот ресурс практически не используется в современной российской системе принятия законодательных и управленческих решений, и даже самые масштабные реформы местного самоуправления осуществляются без широкого обсуждения с муниципальной общественностью и её представляющими институтами.

В настоящее время отсутствует практика прямого применения положений Хартии как предоставляющей больший объем прав местному самоуправлению, чем национальное законодательство в Российской Федерации. В основном, Хартия используется в правоприменении, прежде всего, в практике Конституционного Суда Российской Федерации в качестве дополнительного источника толкования конституционных и законодательных положений, обоснования того или иного их понимания. Примечательно, что за 30 лет Конституционный Суд лишь 20 раз ссылаясь на Европейскую Хартию и всегда в контексте подкрепления конституционных положений.

Данные выводы и мнения экспертного сообщества подтверждаются и итогами мониторинговых миссий в Россию представителей Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (КМРВСЕ). Регулярная оценка выполнения положений Европейской хартии местного самоуправления, а также дополнительного протокола к ней от 2009 года о праве участия в деятельности местных органов власти (*протокол вступил в силу в июне 2012 года, Российская Федерация участником не является*) представляет своего рода инструмент для развития всестороннего диалога Конгресса с европейскими странами на национальном, региональном и местном уровнях.

Конгресс очень внимательно относится к вопросам развития местного самоуправления на территории стран европейского сообщества. Рекомендации Конгресса на основе мониторинга ситуации в области местной демократии востребованы в странах-членах Совета Европы при осуществлении демократических преобразований и совершенствовании законодательной базы. Важной особенностью при этом является то, что мониторинг КМРВСЕ носит деполитизированный характер.

Так, 28 октября 2010 года на 19-й Пленарной сессии Конгресса местных

и региональных властей Совета Европы представителям КМРВСЕ были представлены материалы мониторингового доклада о положении местной и региональной демократии в Российской Федерации.

Данные рекомендации были направлены в адрес федеральных органов государственной власти Российской Федерации.

С 15 по 18 октября 2012 года в Страсбурге на 23-й сессии КМРВСЕ среди вопросов муниципальной повестки особое внимание было уделено вопросу права местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни власти. Акцент в докладе представителей российской делегации был сделан, среди прочего, на тот факт, что принцип обязательности консультирования с местными властями на практике при принятии региональными властями решений о передаче на местный уровень отдельных государственных полномочий не соблюдается в полной мере, что приводит в конечном итоге к несоответствию объема полномочий органов местного самоуправления имеющимся в распоряжении материальным и финансовым ресурсам. При передаче государственных полномочий с органами местного самоуправления не согласовывается объем материальных ресурсов и субвенций, необходимых для их исполнения и, зачастую, не предусматриваются финансовые средства на оплату труда муниципальных служащих (работников), которые исполняют переданные государственные полномочия.

По результатам сессии была принята рекомендация о том, чтобы консультации других уровней власти с местными властями были эффективными и о необходимости воплощать данный принцип в политику и нормативные основы во всех государствах – членах КМРВСЕ.

Представляется, что именно комплексный, системный подход государства к эволюционному развитию конституционных и международно-правовых основ, лежащих в основе ныне действующей концепции российского местного самоуправления, может позволить определить основные направления государственной политики в области местного самоуправления. Необходимо взаимосвязанное решение вопросов, связанных с объемом полномочий органов местного самоуправления, его финансовой базы, земельно-имущественных вопросов, инфраструктурного развития муниципалитетов, территориальной организации, кадрового обеспечения местного самоуправления, взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти. Также важно обеспечить стабильную, непротиворечивую правовую базу местного самоуправления на федеральном, региональном и местном уровне, направленную на обеспечение соответствующей автономии местного самоуправления в решении вопросов

местного значения и развитию своих территорий.

С учетом этого видится необходимым разработка и принятие государственной стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации. Кроме того, необходимо определить стратегии и тактики последующих действий, основные векторы развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Также следует отметить, что законодательное регулирование вопросов местного самоуправления носит комплексный характер и не замыкается в рамках базового 131-го Федерального закона. Огромное значение имеет отраслевое законодательство, которое в полной мере должно корреспондировать как с основными институциональными нормами-принципами Конституции Российской Федерации и Европейской Хартии местного самоуправления, так и с основополагающими положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Данная работа должна являться одним из основных приоритетов в законотворческой и правоприменительной деятельности всех ветвей и уровней власти.

Последние мониторинговые визиты в нашу страну представителей Конгресса местных и региональных властей Совета Европы в рамках миссии Конгресса с целью мониторинга выполнения Российской Федерацией положений Европейской хартии местного самоуправления, состоялись в октябре 2018 года и марте 2019 года. Итоги данных визитов к настоящему времени официально Конгрессом не озвучены, но проект мониторингового доклада содержит ряд объективных замечаний, связанных, в первую очередь, с нерешением ранее выдвинутых и описанных выше в адрес Российской Федерации замечаний и рекомендаций.

*Конституционно-правовая защита местного самоуправления на законодательном уровне* выражается в установлении общих принципов организации местного самоуправления в федеральном законодательстве. При этом возникает вопрос: что такое «общие принципы», каковы их объем и пределы, где заканчиваются общие принципы и начинаются «детальные правила» организации местного самоуправления? На этот вопрос нет четкого ответа ни в Конституции Российской Федерации, ни в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. В связи с этим экспертная общественность неоднократно критиковала федеральное законодательство как за излишне, так и за недостаточно детальное регулирование местного самоуправления.



В частности, среди ученых и практиков существует мнение, что действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» чрезмерно подробно регулирует многие аспекты организации и деятельности местного самоуправления и, по сути, выходит за границы общих принципов, т.е. самых основных, фундаментальных начал. Однако, подобные взгляды пока существуют лишь в виде доктринальных позиций и не нашли воплощения в судебных решениях, в первую очередь, Конституционного Суда Российской Федерации, который ни разу не признавал федеральные законы или законы субъектов Российской Федерации не соответствующими Конституции по причине избыточности правового регулирования местного самоуправления в них, хотя запросы с подобной мотивировкой имели место быть. Более того, напротив, есть немало решений Конституционного суда Российской Федерации, где он указывает на недостаточность имеющегося правового регулирования. Хотя, справедливости ради надо отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в мотивировочной части своих решений в качестве общего конституционного правила напоминает о недопустимости нарушения Российской Федерацией самостоятельности местного самоуправления, в том числе при осуществлении нормативно-правового регулирования.

Еще одной настораживающей тенденцией развития законодательства о местном самоуправлении является его непоследовательность, а порой и просто противоречивость. Наиболее ярко это проявляется в постепенном размывании в последние несколько лет первоначальной двухуровневой модели местного самоуправления с обязательным поселенческим уровнем (за отдельными исключениями). Искусственное объединение в городские округа вполне самостоятельных городских и сельских поселений, в том числе в границах целых муниципальных районов, очень широкое определение нового вида муниципальных образований – муниципальных округов, позволяющее создавать их не только на территориях с низкой плотностью населения – все это создает риски вымывания из российской системы местного самоуправления поселенческого уровня, особенно в сельской местности.

Экспертное сообщество также с тревогой отмечает все более отчетливо проявляющуюся коллизию между политико-правовыми декларациями о месте и роли местного самоуправления и фактически осуществляемыми законодательными преобразованиями:

- тезис о приближении муниципальной власти к населению – и «отдаление» органов местного самоуправления за счет укрупнения муниципальных образований (в том числе в части создания городских округов

на неурбанизированных территориях), сокращение прямого участия населения в решении вопросов местного значения и организации местного самоуправления на территории (в части форм и юридического значения учета мнения населения при преобразовании муниципальных образований, такое толкование права на местный референдум, которое практически делает невозможным его реализацию и т.д.);

- тезис о четком разграничении полномочий и обеспечении самостоятельности местного самоуправления – на деле дублирование полномочий, возложение несвойственных функций, введение института перераспределения полномочий (без согласования с органами местного самоуправления), уменьшение федеральных гарантий и расширение возможностей субъектов Российской Федерации по регулированию местного самоуправления (т.е. зависимости от региональных властей);

- тезис об обеспечении финансовой самостоятельности – и установление новых расходных обязательств без адекватного увеличения доходов местных бюджетов.

*Конституционно-правовая защита местного самоуправления на правоприменительном уровне* осуществляется, прежде всего, Конституционным Судом Российской Федерации, играющим, без преувеличения, значительную роль в этом процессе.

Выражаемые им правовые позиции выявляют смысл положений Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении, обозначают параметры их наполнения с учётом конкретной социально-политической, экономической ситуации. Он определяет те минимальные конституционные требования и ориентиры, которых законодатель должен придерживаться, оставаясь связанным также политическими целями и политической ответственностью. Это гарант «живой конституционной модели местного самоуправления», выполняющий как правоохранительную, так и преобразовательную роль.

На различных этапах становления местного самоуправления в России Конституционный Суд Российской Федерации выполнял свою роль различно, иногда, как показывает анализ его правовых позиций, в заметной зависимости от подхода федерального законодателя к вопросам правового регулирования местного самоуправления.

Вне всяких сомнений, неопределимым оказалось значение Конституционного Суда Российской Федерации и его правовых позиций в период возрождения и первоначального становления в России местного самоуправления на основе принятой в 1993 году Конституции. Поскольку

федеральное законодательство носило рамочный характер, предоставляя широкие возможности регионального усмотрения, постольку именно Конституционный Суд Российской Федерации, выставляя границы региональному усмотрению, выработал ряд правовых позиций, касающихся существенных аспектов понимания муниципальной власти (местного самоуправления).

Во-первых, Конституционный Суд Российской Федерации внес ясность в понимание природы местного самоуправления как самостоятельного вида публичной власти народа в Российской Федерации, существующей наряду с государственной властью и осуществляемой на определенных территориальных уровнях (*Постановление от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»*).

Еще в одном своем Постановлении (*от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»*) Конституционный Суд отметил: указание в республиканском законодательстве на то, что местные представительные органы являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной.

Во-вторых, в Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П Конституционный Суд указал, что само понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией России территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенность институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению.

В-третьих, в решениях Конституционного Суда сформулирована еще одна важная позиция: население не может отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления. Об этом особенно четко сказано в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

Как отметил Конституционный Суд, из статей 3 (часть 2) и 12

Конституции Российской Федерации следует, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. По смыслу конституционных норм граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления. Это означает, что граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

Любое изменение территориальных основ местного самоуправления, отметил Конституционный Суд, не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определенной территории, предусмотренная Уставом Курской области, противоречит предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, как необходимого элемента конституционного механизма народовластия, и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации.

Не менее важные правовые позиции были выражены Конституционным Судом Российской Федерации по вопросам территориальной организации местного самоуправления в России, взаимодействию органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Особое внимание Конституционный Суд Российской Федерации уделил конституционно-правовому институту местного самоуправления, в том числе обоснованию его сущности и места в системе публичной власти. Введение в национальную юридическую практику категорий муниципальная власть, местное сообщество не только сумели обеспечить возрождение местного самоуправления, сократив чрезмерное влияние со стороны субъектов Федерации, но и надолго определили концептуальные подходы к пониманию различных аспектов конституционной модели местного самоуправления, ставшей основанием (фундаментом) его законодательного регулирования и складывающейся правоприменительной практики.

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), основанного на принципиально ином подходе к правовому регулированию муниципальных отношений, изменился и подход Конституционного Суда Российской Федерации к вопросам конституционно-правовой защиты местного самоуправления. Проявляя уважение к законодателю, признавая за ним широкую дискрецию в вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации на основе конституционной модели муниципальной власти и в заданных Конституционным Судом параметрах, Конституционный Суд Российской Федерации на протяжении долгих лет оказывал практически беспрекословную поддержку федерального законодательства. Такая дискреция позволяет законодателю учитывать складывающуюся социально-политическую и государственно-правовую практику, учитывать стоящие перед государством и обществом задачи и, соответственно, проводимую государством политику в различных сферах общественной жизни.

Обозначенная позиция предопределила характер и степень воздействия Конституционного Суда Российской Федерации на отношения в сфере местного самоуправления. Сохраняя, с одной стороны, «особый интерес» к местному самоуправлению, каждый раз подчеркивая его значимость как для эффективного решения вопросов жизнеобеспечения граждан, а значит и реализации конституционных прав, тесно с этим связанных (статьи 25, 26, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43), выполнения государством социальной функции (статья 7), так и для воплощения идеи народовластия, укрепления демократических начал устройства власти, Конституционный Суд Российской Федерации, с другой стороны, стремился к стабилизации нормативной (законодательной) основы и, тем самым, придания устойчивости муниципальной власти, системе публичной власти в целом и, соответственно, ее дееспособности. Как показывает анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации, признавая и развивая законодательный подход к вопросам организации местного самоуправления, Суд стремился имплементировать ее в общественную жизнь, корректируя, скорее, параметры возможностей складывающейся правоприменительной практики. Об этом свидетельствует не только постановления Конституционного Суда Российской Федерации, направляющие – посредством толкования нормы права – практику в соответствующее конституционному пониманию русло и, при необходимости, рекомендующие внести изменения в законодательство, но и многочисленные отказные определения, выражающие позицию Суда по тому или иному вопросу, но не содержащие выводов относительно

конституционности обжалуемой нормы.

Не отрицая необходимости в разнообразии конституционно-правовых способов воздействия Конституционного Суда Российской Федерации на регулируемые отношения, ни оспаривая потребности их использования применительно к местному самоуправлению, все же следует признать ограниченные возможности такого подхода.

Во-первых, этот подход создает проблему исполнимости решений Конституционного Суда Российской Федерации (и это сегодня общеправовая проблема).

Во-вторых, отказ от критической оценки законодательного подхода и признание его конституционности, либо отказ от рассмотрения жалобы на предмет конституционности, создает не только слишком широкие законодательные полномочия государственной власти, но и – с учетом сложившегося характера отношений между федеральной и региональной властью и, соответственно, предоставленных субъектам Федерации полномочий – возможности чрезмерного влияния последней на состояние местного самоуправления. Для местного самоуправления, как особого политико-правового явления, это влечет неизбежное возникновение угрозы его умаления в политико-правовом контексте. В результате сложившейся на основе федерального законодательства региональной практики, под угрозу оказались поставлены отдельные конституционные и международно-правовые подходы, от которых зависит развитие местного самоуправления (прежде всего, финансовая, организационная и компетенционная самостоятельность, а также поселенческое начало территориальной организации).

Но, как показывает практика, любые попытки оспаривания в Конституционном Суде Российской Федерации законодательства по мотивам нарушения конституционных принципов местного самоуправления, включая и права граждан на осуществление местного самоуправления, сегодня заканчиваются неудачей.

В этой связи одной из центральных задач федеральных экспертных слушаний представляется привлечение внимания к проблеме конституционно-правовой защиты местного самоуправления со стороны Конституционного Суда Российской Федерации с учетом значимости местного самоуправления для сохранения и укрепления российской государственности.

Признавая особую значимость решений Конституционного Суда Российской Федерации, формулируемых им правовых позиций для дальнейшего развития местного самоуправления, экспертное сообщество прежде всего обращает внимание на две проблемы:

1) широта дискреционных полномочий законодателя, в результате чего возникает угроза нивелирования сущности местного самоуправления и, как результат, отсутствие возможностей его эффективной организации на основе баланса государственных и муниципальных интересов;

2) недоступность конституционного правосудия для граждан при защите конституционного права на местное самоуправление, что обусловлено Конституционным Судом в определениях от 29 сентября 2015 г. № 2002-О и № 2003-О; толкованием, применённым впоследствии в определении от 29 мая 2018 г. № 1159-О. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, при оценке жалобы гражданина с точки зрения ее соответствия критериям допустимости обращений, должна учитываться специфика конституционного права на местное самоуправление, которое, обеспечивая участие граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значения, характеризуется единством индивидуальных и коллективных начал. Если право на участие в осуществлении местного самоуправления путем участия в референдуме, выборах, других формах прямого волеизъявления имеет в своей основе индивидуальный характер, то право на осуществление местного самоуправления, в том числе путем создания в пределах соответствующей территории муниципального образования, определения структуры органов местного самоуправления муниципального образования, преобразования муниципального образования, может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе. Сам факт проживания заявителя жалобы на территории муниципального образования и принадлежности на этом основании к соответствующему местному сообществу (местным сообществам), реализующему на данной территории право на осуществление местного самоуправления, не предопределяет признание его в качестве субъекта, правомочного выступать в рамках конституционного судопроизводства в защиту всеобщих интересов населения соответствующего муниципального образования.

**На основании изложенного, с учетом состоявшегося обсуждения, участники Федеральных экспертных слушаний считают целесообразным рекомендовать:**

**1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:**

**1.1. Законодательного закрепления обязательности консультирования с органами местного самоуправления муниципальных образований**

и их объединений со стороны публичных властей вышестоящих уровней при наделении или изъятии у органов местного самоуправления тех или иных полномочий, в том числе при делегировании им отдельных государственных полномочий, объем которых на уровне городских округов и муниципальных районов значителен (около трети в стоимостном выражении среди всех полномочий), и при перераспределении полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации *(следуя положениям пункта 6 статьи 4 Европейской Хартии местного самоуправления, федеральное законодательство содержит легальный механизм, который можно использовать, в том числе, и для консультаций с органами местного самоуправления в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся, как на региональном, так и на федеральном уровнях публичной власти. Этот механизм – Единое общероссийское объединение муниципальных образований, состоящее из составляющих его советов (объединений) муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации);*

1.2. Законодательного закрепления на федеральном уровне требования о том, что принятие федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, предусматривающих увеличение расходных обязательств муниципальных образований или введение новых расходных обязательств муниципальных образований, допускается только при наличии соответственно заключения Единого общероссийского объединения муниципальных образований или совета муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации;

1.3. Наделения советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы на региональном уровне с целью выражения мнения муниципального сообщества субъекта Российской Федерации, для чего предусмотреть соответствующую норму в статье 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

1.4. Законодательного закрепления на федеральном уровне требования о том, что «перераспределение» полномочий от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможно только путем наделения законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных



и финансовых средств;

1.5. Законодательного закрепления на федеральном уровне основных критериев, когда законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (*в числе таких критериев следует предусмотреть отсутствие в соответствующих муниципальных образованиях кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов, необходимых органам местного самоуправления данных муниципальных образований для самостоятельного осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, которые могут подлежать перераспределению*);

1.6. Включения в число подлежащих обязательной оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, касающихся перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также проектов, предусматривающих территориальные преобразования муниципальных образований, с последующей обязательной оценкой фактического воздействия указанных нормативных правовых актов, прошедших оценку регулирующего воздействия;

1.7. Установления в целях применения системного подхода к определению компетенции муниципальных образований в Федеральном законе № 131-ФЗ требования о том, что внесение изменений в данный Федеральный закон осуществляется только отдельными федеральными законами, по аналогии с гражданским, бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации;

1.8. Завершения работы по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ, результатом чего должна стать, в том числе, отмена тех полномочий муниципальных образований, которые не соответствуют указанным вопросам;

1.9. Пересмотра перечня вопросов местного значения поселений, установленного статьей 14 Федерального закона № 131-ФЗ, в части соотношения с реально достижимым объемом собственных доходов поселений для решения соответствующих вопросов местного значения;

1.10. Законодательного ограничения количества государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления, отдав предпочтение закреплению соответствующих полномочий в качестве собственных в случае возможности и необходимости их

осуществления на местном уровне, руководствуясь при этом необходимостью обеспечения принципа, закрепленного в Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающего, что финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом;

1.11. Усовершенствования и расширение возможности подачи коллективных жалоб гражданами и объединениями муниципальных образований в Конституционный Суд Российской Федерации в целях защиты прав местного самоуправления на территориях соответствующих муниципальных образований;

1.12. Постепенного расширения выборности глав муниципальных образований всех видов на муниципальных выборах, как это было определено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П для сельских и большинства городских поселений, из которого вытекает необходимость законодательного ограничения дискреции субъектов Российской Федерации, в частности, недопустимость установления законом субъекта Российской Федерации единственного способа избрания главы муниципального образования в сельских и городских поселениях, а также установление критериев определения муниципальных образований, для которых возможно установление единственного способа избрания главы муниципального образования и его места в структуре органов местного самоуправления;

1.13. Установления в Федеральном законе № 131-ФЗ запрета на упразднение поселений и муниципального района, в случае, если в поселениях (за исключением населенного пункта, являющегося административным центром муниципального района), входящих в состав района, проживает не менее двух третей от численности всего населения соответствующего района или в состав одного или нескольких поселений муниципального района входит населенный пункт (населенные пункты) с численностью населения 3 000 человек и более (за исключением населенного пункта, являющегося административным центром района);

1.14. Закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ положения, предполагающего обратное преобразование (в случае объективной необходимости) муниципального округа в муниципальный район (путем изменения статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом муниципального района с одновременным наделением населенных пунктов (группы населенных пунктов), входящих в состав муниципального округа, статусом поселений);

1.15. Корректировки положений Федерального закона № 131-ФЗ, направленной на расширение и усиление роли участия населения

муниципальных образований и организованных форм его местных сообществ (ТОСов, сельских старост, добровольческих (волонтерских) движений и т.п., и объединяющих всех их в плане общественного инициирования и контроля – муниципальных общественных палат (советов)) в осуществлении муниципально-территориальных изменений и повышение уровня учета их интересов в данных процессах, в том числе включая установление императивной нормы, предусматривающей право представительного органа муниципального образования назначать голосование по вопросам предполагаемых территориальных преобразований, в случае высокого уровня протестных настроений;

1.16. Осуществлять более детальную подготовку и широкое обсуждение предполагаемых законодательных реформ в сфере местного самоуправления с экспертной и муниципальной общественностью;

1.17. Осуществлять постоянный мониторинг производимых в субъектах Российской Федерации территориальных преобразований, проводить анализ и предварительную оценку их законности, эффективности и целесообразности и принимать меры реагирования на выявляемые нарушения.

1.18. Рассмотреть вопрос о разработке государственной концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на средне- и долгосрочный период.

**2. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:**

2.1. Обеспечить неукоснительное соблюдение положений Федерального закона № 131-ФЗ в части закрепленных за субъектами Российской Федерации полномочий, что направлено на обеспечение единства федерального правового регулирования вопросов организации местного самоуправления;

2.2. Соблюдать принцип необходимости консультационного участия органов местного самоуправления в принятии их касающихся решений на региональном уровне, в том числе через легальный механизм взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с региональным советом муниципальных образований, установив порядок такого консультирования и взаимодействия законом субъекта Федерации;

2.3. Установления в законах субъекта Российской Федерации требования о том, что перераспределение полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации возможно только в случае отсутствия в соответствующих муниципальных образованиях кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов, а также иных

условий, установленных законами субъектов Российской Федерации, необходимых органам местного самоуправления данных муниципальных образований для самостоятельного осуществления таких полномочий;

#### 2.4. При проведении территориальных преобразований:

- обеспечить до 1 января 2025 года реализацию положений Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в частности, путем преобразования городских округов, не отвечающих критериям урбанизации, в муниципальные округа в соответствии с требованиями данного Федерального закона;

- осуществлять более детальную подготовку и широкое обсуждение предполагаемых организационно-территориальных преобразований с экспертной и муниципальной общественностью;

- придерживаться принципа, исключающего возможность упразднения поселений и муниципального района, в случае, если в поселениях (за исключением населенного пункта, являющегося административным центром муниципального района), входящих в состав района, проживает не менее двух третей от численности всего населения соответствующего района или в состав одного или нескольких поселений муниципального района входит населенный пункт (населенные пункты) с численностью населения 3 000 человек и более (за исключением населенного пункта, являющегося административным центром района);

- привлекать к процессам организационно-территориальных преобразований представителей финансово-экономического блока органов государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований с целью детального просчета возможности достижения реального улучшения финансовой, экономической и инвестиционной эффективности и выгоды, в первую очередь при создании городских и муниципальных округов на «базе» существующих муниципальных районов;

- использовать проектные методы на этапе разработки инициатив по преобразованию муниципальных районов в городские и муниципальные округа, предусматривающие четкую проработку предпосылок, конкретных целей и задач укрупнения муниципальных образований, расчетную стоимость планируемых мероприятий, анализ возможных выгод, последствий и рисков, а также обеспечения публично-властной достаточности на преобразуемых территориях, с установлением критериев оценки эффективности планируемых преобразований.

**3. Национальной ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований,**

**Всероссийскому совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, Федеральному экспертному совету по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам рассмотреть возможность:**

3.1. Сбора, анализа и распространения положительного опыта деятельности и потенциала организованных местных сообществ в сфере конституционно-правовой защиты прав местного самоуправления, в том числе путем обращения в суды общей юрисдикции и арбитражные суды, а также в Конституционный Суд Российской Федерации;

3.2. Широкого внедрения практики консультационного участия органов местного самоуправления в принятии их касающихся решений на региональном уровне через механизм взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с региональным советом муниципальных образований, предложив установить порядок такого консультирования и взаимодействия законом субъекта Федерации;

3.3. Проведения постоянного мониторинга решений Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных им правовых позиций, оказывающих влияние на развитие местного самоуправления, на формирование и развитие организованных местных сообществ.

**4. Верховному Суду Российской Федерации рассмотреть возможность:**

4.1. Расширения практики привлечения экспертного сообщества при рассмотрении дел, связанных с защитой права на местное самоуправление;

4.2. Проведения заседания Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросу о применении судами норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**5. Конституционному Суду Российской Федерации рассмотреть возможность:**

5.1. Расширения практики привлечения экспертного сообщества при рассмотрении дел, связанных с защитой права на местное самоуправление;

5.2. Более широкого использования Европейской Хартии местного самоуправления в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.