



Именем  
Российской Федерации

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5<sup>1</sup> статьи 35, частей 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1<sup>1</sup> статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы

город Санкт-Петербург

1 декабря 2015 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя группы депутатов Государственной Думы – депутата Государственной Думы А.В.Романова, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, представителя Совета Федерации – председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации

Федерации М.В.Кротова, представителя Законодательного Собрания Иркутской области – заместителя председателя Законодательного Собрания Иркутской области А.Н.Лабыгина, представителя Губернатора Иркутской области – кандидата юридических наук А.А.Выштыкайловой,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности частей 4, 5 и 5<sup>1</sup> статьи 35, частей 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1<sup>1</sup> статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Государственной Думы. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ в ряд статей Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющих модель разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сфере организации местного самоуправления, в основе которой лежал порядок формирования органов местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования непосредственно на основании названного Федерального закона, внесены изменения, предусматривающие в качестве общего правила решение данного вопроса с участием субъектов Российской Федерации. Федеральными законами от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ и от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ в названный Федеральный закон внесены изменения, уточняющие возможные варианты замещения должности главы муниципального образования.

Группа депутатов Государственной Думы оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ныне действующей редакции:

части 4 статьи 35, согласно которой представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, либо может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

части 5 статьи 35, согласно которой представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии

с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства либо может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

части 5<sup>1</sup> статьи 35, согласно которой при принятии закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок формирования или избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации; при переходе от избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением на муниципальных выборах к его формированию из состава представительных органов поселений, внутригородских районов выборы депутатов такого муниципального района, городского округа с внутригородским делением не назначаются и не проводятся, если указанный закон субъекта Российской Федерации вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган муниципального района, городского округа с внутригородским делением был бы вправе принять решение о назначении выборов;

части 2 статьи 36, на основании которой в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и в зависимости от этого может занимать то или иное место в структуре органов местного самоуправления муниципального образования;

части 3<sup>1</sup> статьи 36, в силу которой в случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы

муниципального образования, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации; введенный законом субъекта Российской Федерации порядок избрания главы муниципального образования применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

Не ставя под сомнение саму возможность применения различного порядка формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, а также разных способов замещения должности главы муниципального образования, заявители по настоящему делу усматривают неконституционность приведенных законоположений в том, что они предоставляют субъектам Российской Федерации избыточную дискрецию при решении этих вопросов: в частности, вследствие отсутствия установленных на федеральном уровне критериев, которыми должен руководствоваться региональный законодатель при дифференциации порядка формирования органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных на его территории, они не исключают произвольный подход к выбору варианта структуры органов местного самоуправления как единственно возможного (обязательного) для отдельного (конкретного) или нескольких муниципальных образований, а также установление различных вариантов структуры органов местного самоуправления для муниципальных образований одного и того же вида, тем самым лишая население муниципального образования возможности непосредственно или через органы местного самоуправления самостоятельно определять их структуру, и порождают неравенство в реализации права на осуществление местного самоуправления населением однородных муниципальных образований.

Кроме того, закрепление полномочий по определению порядка формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением за субъектами Российской Федерации не согласуется, по мнению заявителей, с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П, в соответствии с которым, как они полагают, переход от прямых выборов населением представительного органа верхнего территориального уровня к его формированию из представителей расположенных на соответствующей территории муниципальных образований возможен только по решению представительных органов этих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной территории. Заявители утверждают также, что оспариваемое правовое регулирование – вопреки сформулированному Конституционным Судом Российской Федерации требованию о вхождении в состав представительного органа верхнего территориального уровня только представителей из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, – не исключает возможность возникновения ситуации, при которой в представительный орган муниципального района, сформированный из представителей поселений, будут входить главы поселений, избранные представительными органами этих поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и не имеющие мандата от самого населения.

Исходя из этого заявители просят признать части 4, 5 и 5<sup>1</sup> статьи 35, части 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 12, 32 (часть 2), 130 (часть 2), 131 (часть 1) и 133, как по содержанию норм, так и с точки зрения соблюдения конституционных принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

По тем же основаниям заявители просят признать не соответствующей Конституции Российской Федерации принятую в порядке реализации оспариваемых ими положений названного Федерального закона часть 1<sup>1</sup> статьи 3 Закона Иркутской области от 30 мая 2014 года № 54-ОЗ «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» (в редакции, введенной Законом Иркутской области от 19 февраля 2015 года № 4-ОЗ), согласно которой глава муниципального образования Иркутской области, наделенного статусом городского округа, на территории которого находится административный центр Иркутской области, избирается представительным органом этого муниципального образования из своего состава сроком на пять лет и возглавляет местную администрацию. Установленный названными императивными положениями безальтернативный вариант замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления в городском округе «Город Иркутск», по мнению заявителей, лишает его население возможности самостоятельно определить наиболее предпочтительный способ избрания и статус главы городского округа.

Таким образом, с учетом требований статей 3, 36 и 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются части 4, 5 и 5<sup>1</sup> статьи 35, части 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на основании которых порядок формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, способ замещения должности главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления определяются в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования, а в представительный орган муниципального района, сформированный из

представителей поселений, могут входить главы поселений, избранные представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, а также часть 1<sup>1</sup> статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области», предусматривающая применительно к городскому округу, на территории которого находится административный центр Иркутской области, единственно возможный способ замещения должности главы городского округа и определяющая его место в структуре органов местного самоуправления как возглавляющего местную администрацию.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя основы конституционного строя Российской Федерации как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (статья 1, часть 1), провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства (статья 2), а носителем суверенитета и единственным источником власти в России – ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть как непосредственно – через референдум и свободные выборы, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1–3). При этом Конституция Российской Федерации устанавливает в качестве основ федеративного устройства Российской Федерации ее государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 3), а также признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и органы которого не входят в систему органов государственной власти (статья 12).



Местное самоуправление, по смыслу определяющих его конституционно-правовой статус статей 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2) и 130–133 Конституции Российской Федерации, выступает обязательной на всей территории Российской Федерации формой публично-территориальной самоорганизации населения, обеспечивающей участие граждан в самостоятельном и под свою ответственность решении населением непосредственно и через представительство в выборных и других органах местного самоуправления вопросов местного значения, и одновременно 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 конституционно установленных пределах в решении вытекающих из статей 2 и 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека. Соответственно, органы местного самоуправления, будучи организационно-правовым выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, призваны обеспечивать в рамках полномочий, возложенных на местное самоуправление в соответствии с Конституцией Российской Федерации, реализацию воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется.

Конституционно-правовым статусом и предназначением местного самоуправления, ориентированного прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории компактного проживания населения и вместе с тем призванного обеспечить ее социально-экономическое развитие в качестве элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта

Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года № 32-П), обуславливается необходимостью сбалансированного сочетания в его организации и деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов. Кроме того, объективно наиболее тесными взаимосвязями органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, складывающимися в процессе реализации возложенных на них функций и задач, предопределяется необходимостью их согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов, гарантирующих стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти по созданию на соответствующей территории достойных условий жизни и свободного развития человека.

Для достижения этих целей не исключается возможность совместного участия субъекта Российской Федерации и входящих в его состав муниципальных образований в решении вопросов, касающихся организационных и функциональных аспектов осуществления публичной власти на соответствующей территории, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и эффективная реализация региональными органами государственной власти стоящих перед ними задач по устойчивому развитию всей территории субъекта Российской Федерации.

2.1. Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, но, однако, исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при

решении вопросов местного значения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П). Самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит, таким образом, 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.

В силу статей 72 (пункт «н» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления – как имеющее своей целью обеспечение принципиального единства системы публичной власти в Российской Федерации – отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Тем самым предполагается, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, что органы государственной власти призваны оказывать на местное самоуправление регулирующее воздействие, в частности путем определения основных, принципиальных параметров организационного устройства муниципальной власти и взаимосвязей между ее элементами, обусловленных конституционно-правовой природой местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, наиболее приближенного к населению, и учитывающих необходимость достижения с участием местного самоуправления конституционных целей государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; в свою очередь, права и обязанности местного самоуправления, деятельность его органов и должностных лиц должны соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней законам и иным нормативным

правовым актам (постановления от 16 октября 1997 года № 14-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П и от 18 мая 2011 года № 9-П; определения от 5 марта 2009 года № 375-О-О, от 8 апреля 2010 года № 454-О-О, от 1 июня 2010 года № 830-О-О, от 7 февраля 2012 года № 275-О-О и от 9 декабря 2014 года № 2744-О).

Из положений Конституции Российской Федерации, на которых основана приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, в нормативном единстве с ее статьей 131 (часть 1), закрепляющей право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, следует, что 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.

Исходя из этого структура органов местного самоуправления 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. Соответственно, федеральный законодатель, определяя на основе баланса конституционных ценностей и общенациональных интересов наиболее эффективный в конкретных исторических условиях организационно-правовой механизм достижения конституционных целей с участием всех уровней публичной власти, вправе не только выбирать оптимальные, на его взгляд, на данном этапе варианты (способы) формирования органов местного самоуправления, но и осуществлять разграничение относящихся к установлению общих принципов организации местного самоуправления

полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Поскольку общие принципы организации местного самоуправления составляют предмет именно совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, законодатель субъекта Российской Федерации, который в силу Конституции Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу ведения Российской Федерации и ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом, может в рамках предусмотренных на уровне федерального закона правовых предписаний осуществлять конкретизирующее правовое регулирование в этой сфере, а также самостоятельно решать правотворческие задачи по вопросам, не получившим содержательного выражения в федеральном законе, соблюдая конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 года № 15-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П и от 11 ноября 2003 года № 16-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 92-О).

Вместе с тем законодательное регулирование вопросов местного самоуправления должно соответствовать требованиям Конституции Российской Федерации, а также общепризнанным принципам и нормам международного права и обеспечивать уважение и защиту права на осуществление местного самоуправления как равноценного наряду с иными непосредственно действующими правами человека и гражданина, определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти (статья 15, часть 1; статья 17, часть 1; статья 18 Конституции Российской Федерации). При этом также нельзя не учитывать вытекающий из Конституции Российской Федерации, ее статей 12, 130 (часть 2) и 131 (часть 1), принцип многообразия

организационных моделей муниципальной власти, позволяющий законодателю проявлять разумную гибкость при формировании организационно-правового механизма осуществления населением местного самоуправления на соответствующей территории, принимая во внимание региональные и местные условия и особенности, исторические и иные местные традиции.

2.2. Вопросы установления и изменения порядка формирования органов местного самоуправления, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П, касаются структуры органов местного самоуправления в том смысле, который придается данному понятию в статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и имеют основополагающее значение для организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

В самой Конституции Российской Федерации, предусматривающей осуществление местного самоуправления населением непосредственно, а также через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130, часть 2), нашло отражение требование об обязательности наличия на территории, в границах которой оно осуществляется, выборного (представительного) органа муниципального образования, играющего особую роль в формировании и выражении согласованной воли местного сообщества. В силу приведенного конституционного положения предполагается, что свободные выборы имеют особую ценность в системе институтов народовластия, которые на уровне местного самоуправления должны получать наиболее широкую реализацию, однако это не означает, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П, что выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, являются единственно допустимым механизмом формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации, включая местное самоуправление.

Конституция Российской Федерации не определяет конкретный (исчерпывающий) состав и статусные характеристики органов местного самоуправления, которые могут или должны создаваться на уровне муниципальных образований, а также не требует, чтобы выборные (представительные) и иные органы местного самоуправления на всех территориях, в границах которых оно осуществляется, формировались по единым (универсальным) правилам, в том числе безотносительно к особенностям осуществления местного самоуправления в тех или иных пространственных пределах и значению соответствующей территории в системе административно-территориальных и иных общественных отношений.

Следовательно, законодательные требования, предъявляемые к порядку формирования органов местного самоуправления, способам замещения муниципальных должностей, могут различаться как с точки зрения оснований приобретения соответствующих полномочий и возможности их корректировки в изменяющемся историческом контексте, так и в зависимости от объективной специфики конкретных территорий, если таковая допускает установление в правовом регулировании особенностей организации местного самоуправления, в частности в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 375-О-О).

Определение тех или иных способов формирования органов местного самоуправления – поскольку этот вопрос по своему характеру относится к общим принципам организации местного самоуправления и непосредственно связан с регулированием права на местное самоуправление, включая возможные его ограничения, – составляет, по смыслу Конституции Российской Федерации, ее статей 12, 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3), 71 (пункт «в») и 72 (пункт «н» части 1), прерогативу федерального законодателя, тогда как законодатель субъекта Российской Федерации вправе осуществлять лишь

вторичное, производное регулирование в этой сфере. Во всяком случае при этом не могут использоваться организационно-правовые средства и процедуры, которые ставили бы собственно формирование состава органа местного самоуправления или замещение муниципальной должности в зависимость от волеизъявления субъектов государственной власти, – вводимое правовое регулирование должно, в силу неоднократно выраженной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, обеспечивать безусловное право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц, формировать органы местного самоуправления (постановления от 24 января 1997 года № 1-П, от 16 октября 1997 года № 14-П и от 3 ноября 1997 года № 15-П; определения от 11 июня 1999 года № 105-О, от 4 ноября 1999 года № 165-О, от 2 ноября 2000 года № 236-О, от 14 января 2003 года № 21-О и др.).

2.3. Таким образом, федеральный законодатель – имея целью обеспечение эффективного и согласованного функционирования системы публичной власти и гарантирование населению реальных возможностей самостоятельного и ответственного осуществления местного самоуправления – вправе вводить различные, отвечающие конституционному разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами модели распределения компетенции в сфере организации местного самоуправления по уровням публичной власти для достижения оптимального применительно к конкретным условиям правового регулирования, в частности с учетом развития федеративных отношений, характера взаимосвязей субъектов Российской Федерации и расположенных на их территориях муниципальных образований, уровня социально-правовой активности и самоорганизации населения, реально складывающейся практики местного самоуправления.

Исходя из конституционных основ единства публичной власти в Российской Федерации, объективной необходимости взаимодействия с



органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации, федеральный законодатель вправе предусмотреть конкретные основания участия субъектов Российской Федерации в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, обеспечивая при этом необходимые гарантии, исключающие произвольное ограничение самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления.

3. Закрепляющий общие, в том числе правовые и организационные, принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет и гарантии его осуществления, включая порядок формирования представительных органов муниципальных образований и замещения должностей глав муниципальных образований.

Согласно статье 34 названного Федерального закона структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1); наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных данным

Федеральным законом (часть 2). При этом в силу частей 3 и 7 той же статьи во взаимосвязи с пунктом 4 части 1 статьи 44 данного Федерального закона структура и порядок формирования органов местного самоуправления должны определяться уставом муниципального образования при соблюдении требований, в том числе закрепленных его статьями 35 и 36, претерпевшими в связи с принятием Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ ряд изменений, внося которые федеральный законодатель придерживался принципиального подхода, подразумевающего в качестве общего правила разнообразие моделей организации местного самоуправления и закрепление структуры органов местного самоуправления в уставе муниципального образования.

3.1. В соответствии с частями 4, 5 и 5<sup>1</sup> статьи 35, частями 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ определение порядка формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, а также порядка избрания главы муниципального образования должно осуществляться – в отличие от ранее действовавшего правового регулирования, предусматривавшего решение этих вопросов на уровне муниципального образования путем непосредственного применения норм названного Федерального закона, – в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования. При этом, как следует из указанных законоположений во взаимосвязи с частью 4 статьи 7 названного Федерального закона, вопрос о порядке формирования органов местного самоуправления не может решаться в уставе муниципального образования иначе, чем это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации. Что касается представительного органа поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения, то состав данного органа в силу прямого

предписания части 2 его статьи 35 формируется из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Таким образом, в системе действующего законодательного регулирования общих принципов организации местного самоуправления предоставленные субъектам Российской Федерации полномочия в части определения порядка формирования органов местного самоуправления, по буквальному смыслу устанавливающих эти полномочия законоположений и при отсутствии каких-либо специальных оговорок, не исключают воспроизведение в законе субъекта Российской Федерации как единственно возможного (обязательного), так и нескольких (альтернативных) из числа предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» способов формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, а также избрания главы муниципального образования, причем как в отношении отдельных (конкретных), так и нескольких или всех муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации.

Принимая решение о возложении на субъекты Российской Федерации полномочий по определению в установленных случаях порядка формирования органов местного самоуправления, федеральный законодатель был вправе исходить из того, что учет региональных особенностей, во многом зависящих от географического положения, численности и расселения жителей, соотношения городского и сельского населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д., является, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации (Постановление от 15 июля 1996 года № 16-П, определения от 3 июля 1997 года № 79-О и от 13 июня 2006 года № 194-О) и что за время применения Федерального закона «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ, в использовании прежних моделей организации местного самоуправления могли обнаружиться факторы, затрудняющие решение органами государственной власти субъектов Российской Федерации задач комплексного социально-экономического развития своей территории (с учетом ее особенностей) и не способствующие обеспечению политической стабильности.

Вместе с тем федеральный законодатель должен был учитывать наличие в действующей системе правового регулирования различных правовых форм взаимоотношений местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в рамках которых выборные лица местного самоуправления являются обязательными участниками процедуры выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а представительные органы муниципальных образований – субъектами права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 6 и пункт 3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Для органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в свою очередь, одним из основных принципов деятельности является оказание содействия развитию местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации, что соотносится с закреплением за ними комплекса полномочий, связанных с отраслевыми направлениями деятельности местного самоуправления и реализацией межмуниципальных программ (пункт 3 статьи 1 и подпункты 13, 15, 24, 29, 37, 45 и 63 пункта 2 статьи 26<sup>3</sup>

Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации во взаимодействии с федеральными органами государственной власти осуществляют в целях сбалансированности местных бюджетов бюджетное регулирование, что при недостаточности у муниципальных образований собственных источников финансирования предполагает, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, необходимость гарантирования финансовой обеспеченности соответствующих расходных полномочий на основе институтов межбюджетных отношений за счет средств бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации (постановления от 17 июня 2004 года № 12-П и от 15 мая 2006 года № 5-П, Определение от 10 октября 2013 года № 1591-О).

С учетом мер, принятых в порядке развития законодательной основы политико-партийных, избирательных и иных отношений (федеральные законы от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ, от 2 мая 2012 года № 41-ФЗ и от 2 ноября 2013 года № 303-ФЗ), которые призваны способствовать усилению представительства муниципального сообщества на региональном уровне и его влияния на формирование и реализацию правовой политики субъекта Российской Федерации, предоставление субъектам Российской Федерации компетенционных и организационно-правовых возможностей участия в определении способа формирования органов местного самоуправления в рамках предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вариантов направлено на обеспечение согласованного функционирования органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также единства функциональных основ организации публичной власти, базирующегося на разграничении предметов ведения и

полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и на признании самостоятельности местного самоуправления.

3.2. Таким образом, избранная федеральным законодателем модель правового регулирования вопросов местного самоуправления опирается на организационно-правовые, функциональные и финансово-бюджетные взаимосвязи органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, их взаимную ответственность в реализации конституционно значимых задач по обеспечению комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации и каждого входящего в его состав муниципального образования, что само по себе не может рассматриваться как отступление от конституционного разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в рамках установления общих принципов организации местного самоуправления как относящегося к предметам их совместного ведения.

4. Реализация субъектами Российской Федерации закрепленных за ними в частях 4, 5 и 5<sup>1</sup> статьи 35, частях 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочий – при наличии достаточно широкой свободы усмотрения – по регулированию организации муниципальной власти на соответствующей территории не предполагает, однако, возможность принятия ими произвольных решений, которые не основывались бы на вытекающих из Конституции Российской Федерации и названного Федерального закона общих принципах, определяющих в том числе пределы допустимого ограничения прав местного самоуправления, и ставили бы под сомнение возможность самостоятельной и под свою ответственность публично-территориальной самоорганизации населения для удовлетворения жизненно важных потребностей по месту жительства.

Соответственно, при определении и оценке степени дискреционных возможностей законодателя субъекта Российской Федерации в данной сфере

существенное значение приобретает учет объективных взаимосвязей организационных принципов местного самоуправления и особенностей его территориальной организации, а также функций и задач публичной власти, реализуемых на конкретной территории (уровне).

4.1. В постановлениях от 24 января 1997 года № 1-П и от 15 января 1998 года № 3-П Конституционным Судом Российской Федерации была сформулирована правовая позиция, согласно которой предназначение городских и сельских муниципальных образований, по смыслу статьи 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 12 и 130 (часть 1), – решение вопросов местного значения (которые могут быть решены данным муниципальным образованием самостоятельно, под свою ответственность), а не вопросов, которые по своему существу составляют прерогативу государственной власти; что касается публично-территориальных образований более высокого территориального уровня, то для них организация публичной власти должна определяться с учетом особенностей их правового статуса и исходя из соотношения решаемых в рамках той или иной публично-территориальной единицы вопросов местного и государственного значения, их уровня и объема; при этом не исключается возможность создания на территориях, имеющих статус административно-территориальных единиц регионального подчинения, непосредственно входящих в состав территории субъекта Российской Федерации согласно административно-территориальному делению, предусмотренному его конституцией (уставом), органов государственной (представительной и исполнительной) власти, что, в свою очередь, предполагает наличие в этом административно-территориальном образовании муниципальных образований (поселений, районов в городе) более низкого территориального уровня.

Формулируя приведенную правовую позицию, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что определение территориального уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно способствовать, насколько возможно, приближению местного

самоуправления к населению, позволять решать весь комплекс вопросов местного значения и вместе с тем не препятствовать решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти. Закрепленная впоследствии Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» модель территориальной организации местного самоуправления, связывающая все субъекты Российской Федерации единообразными требованиями и ограничивающая самостоятельное определение ими территориального уровня, на котором осуществляется местное самоуправление, обуславливает необходимость использования правовых средств, обеспечивающих в системе действующего правового регулирования учет и согласование местных и государственных интересов применительно к территориям (уровням), на которых наряду с решением вопросов местного значения реализуются значимые с точки зрения государства в целом или субъекта Российской Федерации публичные задачи. Преследуя, в частности, эту цель, федеральный законодатель произвел разграничение муниципальных образований по видам, которое не может не учитываться и при решении организационных вопросов, связанных с механизмом функционирования муниципальной власти.

Как следует из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на первичном (базовом) территориальном уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и потому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами, главная задача которых – удовлетворение его основных жизненных потребностей, т.е. непосредственное решение вопросов местного значения, что, однако, не исключает их участия в соответствии с законом в осуществлении отдельных государственных полномочий (часть 2 статьи 14<sup>1</sup> и часть 3 статьи 19); верхний территориальный уровень местного самоуправления образуют



муниципальные районы, представляющие собой совокупность поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой посредством местного самоуправления обеспечивается решение вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абзац пятый части 1 статьи 2 и пункт 15 части 1 статьи 11).

Городской округ, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», – это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных данным Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абзац шестой части 1 статьи 2). Соответственно, городской округ по своей природе не может отождествляться с городским поселением в смысле, придаваемом ему названным Федеральным законом, – для городского округа характерно наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обуславливающей особую роль этой публично-территориальной единицы в обеспечении комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и являющейся материальной основой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского округа всей совокупности вопросов местного значения, которые отнесены к ведению и городских поселений, и муниципальных районов, а также для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Принимая во внимание влияющие на осуществление местного самоуправления в городском округе факторы (связанные, в частности, с возможным включением в его состав территорий населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, с объективными тенденциями к объединению с ним прилегающих муниципальных образований в рамках процессов социально-экономической интеграции, с историческими и иными местными традициями, характеризующими внутреннюю территориальную организацию городского округа, включая его деление на районы), в силу которых организационно-правовой механизм реализации муниципальной власти на его территории не исключает возможность использования средств, обеспечивающих адекватную конкретным условиям децентрализацию муниципального управления, федеральный законодатель при внесении Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ соответствующих изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» счел необходимым обособить в качестве отдельных видов муниципальных образований городские округа с внутригородским делением, а также входящие в состав таких городских округов внутригородские районы. Такое обособление вызвано стремлением дополнительно гарантировать гражданам возможность непосредственного участия, при сохранении единства городского хозяйства, в решении наиболее тесно связанных с их повседневными нуждами вопросов местного значения и одновременно – создать механизм осуществления публичной власти на уровне городского округа с внутригородским делением, который позволял бы наиболее полным образом выражать общегородские интересы его жителей.

Следовательно, муниципальные районы, городские округа (в том числе городские округа с внутригородским делением), предназначенные, как и все другие муниципальные образования независимо от их территориальной основы, для осуществления муниципальной власти как власти местного сообщества, по своей правовой природе представляют собой муниципальные

образования, сочетающие качества территориального объединения граждан, совместно реализующих на соответствующей территории право на местное самоуправление, и качества публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций, прежде всего – исполняя отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации. Этим обуславливается – имея в виду пространственно-территориальные характеристики муниципальных районов, городских округов, высокую концентрацию населения и материально-финансовых ресурсов, тесную взаимосвязь реализуемых на данном уровне публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъектов Российской Федерации, – необходимость правовых средств, которые позволяли бы обеспечивать взаимодействие и согласованное функционирование органов местного самоуправления указанных муниципальных образований и органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, сложившаяся территориальная организация местного самоуправления, включающая муниципальные образования верхнего территориального уровня, на котором наряду с решением вопросов местного значения реализуется значительный объем имеющих государственное значение публичных функций и задач – как в порядке наделения соответствующих органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, так и в иных формах конституционно обоснованного участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти функций социального правового демократического государства на конкретной территории (статьи 7 и 18; статья 40, часть 3; статья 41, части 1 и 2; статья 43, часть 2, Конституции Российской Федерации), – определяет возможность выбора

оптимальных для муниципальных районов, городских округов организационных механизмов формирования и осуществления муниципальной власти, которые согласовывались бы с реализуемыми на уровне этих муниципальных образований общегосударственными и региональными интересами и отвечали бы собственно местным нуждам и потребностям их населения. Данный вывод подтверждается правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который признал конституционно обоснованным установление федеральным законодателем определенных особенностей формирования органов местного самоуправления для муниципальных образований верхнего территориального уровня с учетом специфики их правового статуса, а также складывающейся практики, при которой передаваемые государственные полномочия занимают значительное место в деятельности их органов, а затраты на реализацию таких полномочий во многих случаях достигают существенной (примерно третьей) части местных бюджетов (постановления от 18 мая 2011 года № 9-П и от 7 июля 2011 года № 15-П).

Что касается поселений (сельских и городских), то – с учетом присущих им правовых характеристик и в силу ряда объективных закономерностей – они более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более высоким, чем муниципальные районы и городские округа, потенциалом личного участия жителей в делах местного сообщества, а передача органам местного самоуправления сельских и городских поселений государственных полномочий на практике не имеет широкого распространения и происходит только в прямо оговоренных законом случаях; соответственно, на территориях сельских и городских поселений более востребованными являются прямые, непосредственные отношения органов местного самоуправления с населением, что при обязательной выборности представительного органа допускает различные варианты решения вопроса о порядке формирования иных органов, безусловно исключая их назначение

органами государственной власти. При этом реализация предписания статьи 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, предусматривающего самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления, именно на уровне поселений (сельских и городских) предполагает обеспечение наиболее широкой свободы усмотрения самих местных сообществ, в частности относительно определения конкретного способа замещения должности главы муниципального образования как высшего должностного лица местного самоуправления в рамках предусмотренных законом альтернатив, которые не могут, по общему правилу, исключать его избрание путем муниципальных выборов.

На таком подходе основана и логика демократических стандартов, установленных в Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года, которая подчеркивает ценность местного самоуправления как обеспечивающего эффективное и приближенное к гражданам управление и позволяющего реализовать наиболее непосредственным образом право граждан участвовать в управлении публичными делами именно на местном уровне (преамбула), но не предполагает универсального распространения содержащихся в ней принципов на все возможные территориальные уровни самоуправления, формирующиеся на основе исторических и иных традиций в рамках национальных правовых систем. Будучи в своей основе нацеленной на организацию местного самоуправления на наиболее приближенном к населению территориальном уровне, Европейская хартия местного самоуправления не препятствует национальным властям учитывать необходимость обеспечения на более высоких уровнях публично-территориальной самоорганизации и более общих, в соотношении с имеющими по сути коммунальный характер, публичных интересов, в частности при решении вопросов, связанных с формированием органов местного самоуправления, определением структур и административных средств, необходимых для организации на соответствующем уровне эффективного управления (статья 3 и пункт 1 статьи 6).

4.2. Из взаимосвязанных положений статей 72 (пункт «н» части 1), 76 (часть 2) и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации в системном единстве с иными ее положениями следует, что законодательное регулирование вопросов организации местного самоуправления должно обеспечивать формирование органов местного самоуправления на основе отвечающих требованиям формальной определенности заранее установленных нормативных правил, с тем чтобы не допускать возникновения ситуаций, при которых соответствующие вопросы решались бы посредством принятия произвольного правоприменительного акта, а местные сообщества были бы ограничены в праве на самостоятельное определение – непосредственно или через представительство в органах местного самоуправления – наиболее предпочтительного организационного механизма муниципальной власти при отсутствии на то отвечающих конституционным требованиям законных оснований. При этом федеральный законодатель не лишен возможности – в интересах гарантирования единства конституционно-правового статуса местного самоуправления на всей территории Российской Федерации и одновременно обеспечения учета объективных факторов, определяющих специфику отношений по поводу осуществления местного самоуправления в соответствующих пространственных пределах, – использовать в рамках регулирования порядка формирования органов местного самоуправления в сочетании с правовой унификацией дифференцированный подход, основанный на применении объективных критериев, позволяющих считать вводимые различия юридически и социально обоснованными.

Обращаясь к вопросам, связанным с замещением должности главы муниципального образования, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что Конституция Российской Федерации прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает

необходимость законодательного регулирования, в рамках которого, в частности, установление возможности избрания главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава не может рассматриваться как несовместимое с конституционными основами местного самоуправления и нарушающее конституционные права граждан, включая закрепленное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (Определение от 29 сентября 2011 года № 1319-О-О).

Вместе с тем в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что положения Конституции Российской Федерации и корреспондирующие им положения Европейской хартии местного самоуправления не исключают возможность формирования представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному принципу, путем вхождения в его состав представителей расположенных на соответствующей территории муниципальных образований первичного (базового) территориального уровня, избранных населением на муниципальных выборах. Однако вывод относительно конституционной обоснованности предусмотренного федеральным законодательством, действовавшим на момент принятия данного Постановления, порядка перехода от прямых муниципальных выборов к формированию представительного органа муниципального района из представителей поселений путем вынесения соответствующего решения представительными органами поселенческих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на их территории, не может рассматриваться как предполагающий признание такого конкретного порядка перехода к указанному способу формирования представительного органа муниципального района в качестве единственно допустимого и

вообще не может распространяться на случаи, когда для муниципального района такой способ формирования установлен как безальтернативный.

Признавая ценность многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления, Конституция Российской Федерации вместе с тем не препятствует установлению федеральным законом в конституционно значимых целях единственного варианта формирования тех или иных органов местного самоуправления, что требует обоснования с учетом правовой природы конкретного муниципального образования, характера отношений, складывающихся на соответствующем территориальном уровне. В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 5 марта 2009 года № 375-О-О, федеральный законодатель вправе установить в отношении определенной категории муниципальных образований конкретный способ наделения полномочиями главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления в целях создания условий для эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными органами государственной власти, а также органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

По смыслу вытекающих из Конституции Российской Федерации требований, предъявляемых к законодательному регулированию местного самоуправления, вводимый на региональном уровне порядок формирования органов местного самоуправления может различаться для муниципальных образований, отнесенных к соответствующим категориям на основе объективно обусловленных и формализованных в законе критериев, но должен быть, по общему правилу, одинаковым для муниципальных образований, подпадающих под одни и те же критерии. В частности, могут быть приняты во внимание, как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, особенности осуществления местного самоуправления в границах территорий, на которых расположены административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации,



связанные с их особой административно-политической ролью (Определение от 15 января 2008 года № 219-О-О). Введение в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ такого нового типа муниципального образования, как городской округ с внутригородским делением, создание которого объективно предполагает необходимость учета определенных индивидуальных особенностей конкретных муниципальных образований, также может служить основанием для адекватного отражения этих особенностей в правовом регулировании организации местного самоуправления на соответствующей территории. Отсутствие же нормативных критериев дифференцированного установления способов формирования органов местного самоуправления для тех или иных муниципальных образований создает предпосылки к принятию произвольных решений, в основе которых может лежать ложным образом понимаемая государственная целесообразность.

Действующее федеральное законодательство обуславливает дифференциацию правового регулирования порядка формирования органов местного самоуправления в основном видовой классификацией муниципальных образований и имманентными для муниципальных образований каждого вида особенностями, отражающими степень приближенности к населению и характер реализуемых на соответствующем территориальном уровне публичных функций и задач, которые могут быть востребованы для целей определения наиболее оптимального порядка формирования органов местного самоуправления в различных по типу муниципальных образованиях. При этом конституционно оправданным можно считать установление особенностей организации и осуществления местного самоуправления в части степени усмотрения населения по самостоятельному определению порядка формирования органов местного самоуправления в отношении муниципальных районов, городских округов (непосредственно или в составе определенной категории, вида), которые составляют верхний уровень территориальной организации местного

самоуправления и интегрированы в механизм реализации публичных функций и задач, характеризующих предметы ведения и полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (в том числе в связи с наличием на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение), а также в отношении иных муниципальных образований, которые непосредственно или в составе определенной территории обладают особым (специальным) правовым статусом, основанным на федеральном законе. Наличие такой возможности в отношении внутригородских районов обусловлено целями создания дополнительных государственных гарантий согласованного взаимодействия городских и районных в городе органов местного самоуправления для обеспечения стабильного функционирования единого городского хозяйства с учетом его значения для устойчивого и комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Вместе с тем в силу необходимости обеспечения учета местных интересов и гарантий реализации права населения соответствующего муниципального образования на определение структуры органов местного самоуправления законодательное регулирование организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании не может носить исчерпывающий характер и должно оставлять достаточное усмотрение при решении в уставе муниципального образования вопросов о порядке формирования иных, помимо непосредственно указанных в федеральном законе, органов местного самоуправления, а также о сроках полномочий, подотчетности, подконтрольности, организации и деятельности органов местного самоуправления, входящих в организационный механизм осуществления публичной власти в муниципальном образовании.

Что касается первичного (базового) территориального уровня осуществления местного самоуправления, то, по смыслу Конституции Российской Федерации в ее нормативно-доктринальном толковании Конституционным Судом Российской Федерации, на этом уровне

недопустимо установление отличного от прямых муниципальных выборов способа формирования представительного органа (если таковой должен создаваться в силу закона), а также, по общему правилу, недопустимо введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления, притом что в числе альтернативных способов во всяком случае должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов. При этом законодатель субъекта Российской Федерации может использовать свое правомочие по осуществлению правового регулирования в данной сфере таким образом, чтобы допустить установление этими муниципальными образованияами в своих уставах любого из предусмотренных для них Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» способов замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления.

Вместе с тем нельзя не учитывать, что некоторые городские поселения – безотносительно к тому, имеет ли место наделение органов местного самоуправления этих поселений отдельными государственными полномочиями, – по существу, приближаются к городским округам с точки зрения их роли в социально-экономическом развитии субъекта Российской Федерации, но их преобразованию в городской округ могут объективно препятствовать направленные на учет интересов населения требования Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов

Российской Федерации, не только в самом городском поселении, но и в прилежащем муниципальном районе (часть 2 статьи 11); для решения этого вопроса необходимо согласие как населения соответствующего городского поселения, так и населения муниципального района, из состава которого выделяется соответствующее городское поселение (часть 7 статьи 13); в состав территории городского поселения (т.е., по смыслу части 1 статьи 2, в которой понятие «городской округ» определяется через понятие «городское поселение», – и в состав территории городского округа) могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения – территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (пункт 5 части 1 статьи 11). Применительно к такого рода городским поселениям порядок избрания главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления определяются аналогично городскому округу, притом что критерии отнесения городских поселений к этой категории должны быть установлены законодательно.

Материалы, исследованные Конституционным Судом Российской Федерации в рамках настоящего дела, свидетельствуют о том, что в отступление от общего правила, в силу которого в городском поселении, сельском поселении должна обеспечиваться возможность избрания главы муниципального образования путем прямых муниципальных выборов в качестве альтернативного способа замещения этой должности, в региональной практике правового регулирования имеют место случаи введения законом субъекта Российской Федерации унифицированной (единообразной) модели замещения должности главы муниципального образования (в том числе отличающейся от прямых муниципальных выборов населением) и определения его места в структуре органов местного самоуправления в качестве единственно возможного варианта решения этого вопроса, в частности на уровне поселений. В отдельных субъектах Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций

прямые муниципальные выборы предусмотрены в качестве единственно возможного способа избрания глав всех муниципальных образований, либо городских и сельских поселений, либо только сельских поселений (включая сельское поселение, имеющее статус административного центра муниципального района). Некоторые субъекты Российской Федерации пошли по пути введения – вне связи с применением каких-либо формализованных на уровне закона критериев правовой дифференциации – различных (в том числе в виде императивного и безальтернативного предписания) способов замещения должности главы муниципального образования в отношении муниципальных образований одного и того же вида, включая установление определенного способа замещения должности главы муниципального образования для конкретного муниципального образования. Аналогичные подходы используются и в отношении порядка формирования представительного органа муниципального района – либо путем воспроизведения одного из предусмотренных федеральным законодателем вариантов в качестве единственно возможного для всех расположенных на территории субъекта Российской Федерации муниципальных районов, либо путем воспроизведения как единственно возможных для конкретных муниципальных районов различных способов формирования соответствующего органа. Тем самым допускается распространение на первичный (базовый) территориальный уровень осуществления местного самоуправления в рамках сельских и всех без исключения городских поселений ограничительных условий реализации права на самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления в части установления конкретного способа замещения должности главы муниципального образования и его места в организационном механизме власти муниципального образования – столь же жестких, как и в отношении организации местного самоуправления на более высоком территориальном уровне, на котором такие меры можно считать обоснованными с точки зрения необходимости достижения баланса

общегосударственных и местных интересов. При этом также не исключаются произвольные отступления от принципа юридического равенства муниципальных образований, а местные сообщества могут ставиться в положение лишь объекта государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом, в частности запретом произвольного ограничения прав местного самоуправления (статьи 130, 131 и 133 Конституции Российской Федерации).

Между тем законодатель субъекта Российской Федерации, осуществляя в пределах полномочий, предоставленных ему Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», правовое регулирование порядка формирования представительного органа муниципального образования и замещения должности главы муниципального образования (его места в структуре органов местного самоуправления), не вправе вводить дифференциацию муниципальных образований применительно к конкретному варианту формирования органов местного самоуправления, не обусловленную целями, вытекающими из Конституции Российской Федерации и федеральных законов. В противном случае такое правовое регулирование – вопреки намерениям федерального законодателя – из способа обеспечения функционирования организационно-правовых связей на соответствующей территории, способствующих ее стабильному социально-экономическому развитию, трансформируется в инструмент ограничения местного самоуправления, в том числе на основании не мотивированного конституционно значимыми целями управленческого усмотрения, что непосредственно затрагивает конституционно-правовой статус муниципальных образований и основное содержание конституционного права на осуществление местного самоуправления.

Следовательно, при воспроизведении законами субъектов Российской Федерации единственного возможного варианта порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в системе органов

местного самоуправления главы муниципального образования применительно к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к определенному виду муниципальных образований, должны применяться законодательно закрепленные критерии определения состава таких муниципальных образований, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возлагаемых на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение. В частности, законодатель субъекта Российской Федерации не лишен возможности предусмотреть применение тех или иных вариантов как безальтернативных во всех муниципальных районах, городских округах, внутригородских районах, а также во всех тех городских поселениях, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение, сопоставимы с городскими округами, с учетом правовых позиций, выраженных в настоящем Постановлении.

При этом необходимо учитывать, что вытекающие из Конституции Российской Федерации требования обеспечения сбалансированной реализации общегосударственных и местных интересов, взаимодействия и согласованного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления предполагают признание ценности различных форм сотрудничества участников законодательного процесса в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местного самоуправления, включая определение порядка формирования органов местного самоуправления. Безусловно оправданными могут считаться направление соответствующего проекта закона субъекта 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, проведение парламентских слушаний, приглашение представителей муниципального сообщества для участия в заседании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, а также использование иных сложившихся в парламентской практике форм взаимодействия. Конституционный Суд Российской Федерации считает необходимым обратить 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.

Без установления каких-либо дополнительных критериев, на основе непосредственного применения положений федерального законодательства допускается воспроизведение порядка формирования представительного органа, порядка избрания и определения места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования как единственно возможного варианта применительно к муниципальным образованиям, которым непосредственно или в составе определенной категории муниципальных образований (территорий, на которых полностью или частично находится данное муниципальное образование) федеральным законом придан специальный (особый) правовой статус, предполагающий особенности осуществления местного самоуправления (наукоград, приграничная территория и др.), а также применительно к обладающему особыми характеристиками административному центру (столице) субъекта Российской Федерации как месту постоянного пребывания суда субъекта Российской Федерации, арбитражного суда субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 42 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и



пункт 3 статьи 52 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации») и, по общему правилу, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и как месту расположения высших органов государственной власти субъекта Российской Федерации, что предполагает необходимость создания дополнительных гарантий достижения баланса государственных (региональных) и местных интересов при организации и осуществлении публичной власти в пределах соответствующих границ, включая обеспечение согласованного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в ходе реализации стоящих перед ними административно-политических задач.

4.3. Обращаясь к вопросу о порядке формирования представительного органа муниципального района из представителей входящих в состав муниципального района поселений, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П изложил следующие правовые позиции.

Формирование представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному (районному) принципу, в отличном от муниципальных выборов порядке возможно, если при этом обеспечивается формирование соответствующего органа муниципальной власти как органа народного представительства, что предполагает вхождение в его состав лиц из числа ранее избранных населением на муниципальных выборах – глав соответствующих поселений и депутатов поселенческих представительных органов. Представительный орган муниципального района, сформированный из представителей поселений, как прямо указал Конституционный Суд Российской Федерации, сохраняет устойчивую публично-правовую связь с населением, поскольку входящие в его состав главы поселений и депутаты представительных органов поселений приобретают свои полномочия на основе волеизъявления населения, подконтрольны ему и перед ним ответственны, обязаны в процессе

осуществления публично-властной деятельности, в том числе в случае наделения их правовым статусом депутата представительного органа муниципального района, руководствоваться интересами избравшего их местного сообщества. В таких случаях правовой статус лица как депутата представительного органа муниципального района обусловлен его избранием главой входящего в состав данного муниципального района поселения или депутатом его представительного органа, а потому с истечением срока (или досрочным прекращением) полномочий представительного органа поселения оканчиваются и полномочия этого лица как депутата представительного органа муниципального района. При проведении очередных муниципальных выборов население поселения учитывает результаты деятельности выборных лиц как депутатов представительного органа муниципального района и в зависимости от этого может поддержать их или, напротив, отказать в поддержке.

Закрепленный в пункте 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок формирования представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, как таковой не подвергся какой-либо содержательной корректировке и по существу идентичен регулированию, являвшемуся предметом оценки Конституционного Суда Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П.

Вместе с тем при оценке установленного пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядка формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений с точки зрения согласованности этого порядка в условиях

действующей системы правового регулирования с вытекающей из Конституции Российской Федерации юридической природой этого органа муниципальной власти как органа народного представительства должны учитываться находящиеся с ним в системном единстве нормы названного Федерального закона, в соответствии с которыми определяется правовой статус (прежде всего порядок наделения полномочиями) лиц, из числа которых происходит комплектование состава представительного органа муниципального района.

Вхождение в состав представительного органа муниципального района представителей расположенных на его территории поселений, избранных представительными органами поселений из своего состава, обусловлено наличием у таких лиц депутатского мандата, который в силу части 2 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не может быть получен иначе как путем прямых выборов. Что касается входящих в состав представительного органа муниципального района по должности глав соответствующих поселений, то их полномочия могут проистекать из различных способов замещения этой должности, которые, в отличие от ранее действовавшего правового регулирования, либо являются производными от волеизъявления непосредственно населения, либо имеют своим источником исключительно волеизъявление представительного органа поселения.

Как следует из пункта 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции, введенной Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ, глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования может избираться в том числе представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, причем подобный способ замещения должности главы муниципального образования существует наряду с его избранием

представительным органом муниципального образования из своего состава. Участие в конкурсном отборе на должность главы городского, сельского поселения, избираемого представительным органом муниципального образования, не обусловлено наличием у кандидата напрямую полученного от населения мандата, в связи с чем его избрание главой городского, сельского поселения по решению представительного органа муниципального образования, хотя и дает основания для причисления – в системе действующего правового регулирования – к выборным должностным лицам местного самоуправления, не может считаться адекватным конституционно-правовым способом легитимации для целей вхождения в состав представительного органа муниципального образования более высокого уровня как органа народного представительства.

Соответственно, пункт 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не может толковаться и применяться как допускающий вхождение в состав сформированного из представителей поселений представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, – иное противоречило бы выраженной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и сохраняющей свою силу правовой позиции, согласно которой представительный орган муниципального образования верхнего территориального уровня не может состоять из лиц, не избранных самим населением. Отступление от приведенной правовой позиции, актуальной и применительно к ныне действующему правовому регулированию разграничения между уровнями публичной власти полномочий по определению порядка формирования представительного органа муниципальных районов, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального

образования, означало бы нарушение Конституции Российской Федерации, ее статей 3 (части 2 и 3), 32 (часть 1) и 130 (часть 2).

4.4. Таким образом, части 4, 5 и 5<sup>1</sup> статьи 35, части 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – как направленные на обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившейся территориальной организации местного самоуправления и его взаимосвязей с органами государственной власти субъектов Российской Федерации – не противоречат Конституции Российской Федерации в их конституционно-правовом истолковании, содержащемся в настоящем Постановлении.

Субъектам Российской Федерации надлежит привести законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствие с правовыми позициями, выраженными в настоящем Постановлении, с тем чтобы на основе нормативно закрепленных критериев обеспечить возможность определения муниципальных образований, в отношении которых допустимо применение в качестве безальтернативного одного из предусмотренных частями 4, 5 и 5<sup>1</sup> статьи 35, частями 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вариантов формирования представительного органа местного самоуправления, избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования, в том числе установить критерии определения тех городских поселений, в отношении которых допустимо применение соответствующего безальтернативного варианта. При этом федеральный законодатель не лишен возможности установить дополнительные, обязательные для воспроизведения в законодательстве субъектов Российской Федерации критерии определения состава муниципальных образований для указанных целей.

Для обеспечения стабильности функционирования системы местного самоуправления Конституционный Суд Российской Федерации,

руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает необходимым установить следующее: в случае формирования в каком-либо муниципальном образовании органов местного самоуправления вопреки выявленному в настоящем Постановлении конституционно-правовому смыслу частей 4, 5 и 5<sup>1</sup> статьи 35, частей 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» эти органы местного самоуправления продолжают функционировать до конца срока, на который они были избраны (сформированы); входящие в состав представительного органа муниципального района главы поселений, избранные представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, подлежат замене представителями из числа депутатов представительных органов поселений; в случае 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 вправе сохранить прежнюю модель структуры органов местного самоуправления, применявшуюся ими до принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации.

5. Частью 1<sup>1</sup> статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» предусмотрен единственно возможный способ замещения должности главы муниципального образования Иркутской области, наделенного статусом городского округа, – административного центра Иркутской области, а именно его избрание представительным органом данного муниципального образования из своего состава; при этом глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

Принятый на основании статьи 14 Устава Иркутской области, закрепившей за городом Иркутском статус административного центра Иркутской области и нахождение в нем Законодательного Собрания Иркутской области, Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области, Закон Иркутской области от 24 декабря 2010 года № 134-ОЗ «О статусе административного центра Иркутской области» устанавливает особое правовое положение населенного пункта, наделенного статусом административного центра Иркутской области, и определяет его функции, связанные с основными направлениями деятельности органов государственной власти Иркутской области, иных государственных органов Иркутской области, не характерной для иных населенных пунктов Иркутской области (статья 5). Названный Закон предусматривает полномочия органов государственной власти Иркутской области по осуществлению функций административного центра Иркутской области (статья 6), а также механизмы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Иркутской области при решении на соответствующей территории вопросов местного значения и при осуществлении функций административного центра Иркутской области (статьи 7 и 8).

Установление законодателем Иркутской области специального правового регулирования способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления применительно к муниципальному образованию, на территории которого находится административный центр Иркутской области, имеющий в соответствии с законодательством Иркутской области особый правовой статус, обусловленный реализацией на данной территории функций государственной, в том числе федеральной, власти, не может рассматриваться как произвольное и не имеющее под собой конституционных оснований.

Таким образом, часть 1<sup>1</sup> статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области», предусматривающая – в соответствии с получившимися конституционно-правовое истолкование в настоящем Постановлении положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – единственно возможный способ замещения должности главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления в отношении городского округа, на территории которого находится административный центр Иркутской области, имеющий особое административно-политическое значение и обладающий соответствующим правовым статусом, не противоречит Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать части 4, 5 и 5<sup>1</sup> статьи 35, части 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – как направленные на обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившихся территориальной организации местного самоуправления и разграничения связанных с социально-экономическим развитием соответствующих территорий полномочий органов публичной власти – не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования содержащиеся в них положения:

предполагают возможность воспроизведения законами субъектов Российской Федерации как альтернативных вариантов, так и единственно



возможного варианта установленных данными законоположениями порядка формирования представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением (в том числе при решении вопроса о наделении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением), порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных образований – муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, сопоставимы с городскими округами;

не допускают воспроизведение законами субъектов Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования сельских поселений, а также тех городских поселений, которые не относятся к указанным в абзаце втором настоящего пункта городским поселениям, и не могут ограничивать возможность предусмотреть в уставах этих муниципальных образований избрание главы поселения на муниципальных выборах, а также самостоятельно в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определить место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления соответствующего поселения;

при воспроизведении законами субъектов Российской Федерации конкретного варианта порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования как единственно возможного применительно к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к одному и тому же виду муниципальных образований, предполагают применение нормативно закрепленных критериев определения состава таких муниципальных образований, отражающих объективные особенности

осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение; во всяком случае допускают возможность воспроизведения порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования как единственно возможного варианта применительно к муниципальному образованию, которому непосредственно или в составе определенной категории муниципальных образований (территорий, на которых полностью или частично находится данное муниципальное образование) федеральным законом придан специальный (особый) правовой статус, влияющий на осуществление местного самоуправления на данной территории, а также применительно к административному центру (столице) субъекта Российской Федерации;

не предполагают вхождение в состав представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

2. Субъектам Российской Федерации надлежит привести законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствие с правовыми позициями, выраженными в настоящем Постановлении, с тем чтобы на основе нормативно закрепленных критериев обеспечить возможность определения муниципальных образований, в отношении которых допускается применение в качестве безальтернативного одного из предусмотренных частями 4, 5 и 5<sup>1</sup> статьи 35, частями 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вариантов формирования представительного органа, избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования, в том числе установить критерии определения тех городских поселений, в отношении которых возможно применение соответствующего безальтернативного варианта.

3. Признать не противоречащей Конституции Российской Федерации часть 1<sup>1</sup> статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области», как устанавливающую порядок избрания главы муниципального образования Иркутской области – городского округа, определенного Уставом Иркутской области в качестве административного центра Иркутской области, а также место главы данного муниципального образования в структуре органов местного самоуправления в соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», признанными в пункте 1 резолютивной части настоящего Постановления не противоречащими Конституции Российской Федерации в выявленном Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовом смысле.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), а также в официальных изданиях органов государственной власти Иркутской области. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».



Конституционный Суд  
Российской Федерации