
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

УДК 342.25

DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(3).89-107



РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

С.В. Нарутто

Московский государственный университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

18 июля 2019 г.

Дата принятия в печать –

20 августа 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

1 ноября 2019 г.

Ключевые слова

Местное самоуправление,
муниципальная демократия,
правовое регулирование,
нормотворчество, полномочие,
законодательство, выборы,
референдум, голосование,
отзыв

Сквозь призму позиций судов рассматриваются вопросы определения уровня правового регулирования инструментов непосредственной муниципальной демократии – выборов, референдума, отзыва выборного лица, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования и преобразования муниципального образования. Обобщены и прокомментированы выводы, сформулированные Конституционным Судом РФ в отношении распределения правового регулирования между уровнями власти, определения параметров муниципального нормотворчества по вопросам непосредственной демократии.

DELINEATION OF COMPETENCE BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES IN THE FIELD OF LEGAL REGULATION OF INSTITUTIONS OF MUNICIPAL DEMOCRACY

Svetlana V. Narutto

Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Article info

Received –

2019 July 18

Accepted –

2019 August 20

Available online –

2019 November 01

Keywords

Local self-government, municipal democracy, legal regulation, rule-making, authority, legislation, elections, referendum, voting, recall

The subject of the article is the issues determining the level of legal regulation of instruments of direct municipal democracy.

The purpose of the article is to analyze the judicial practice, especially of the Constitutional Court of the Russian Federation, related to the problems of differentiation of normative competence in the field of municipal democracy between the Federal, regional and municipal levels of government.

The methodology of the study includes systematic approach, formal logical method, interpretation of judicial decisions of Russian Constitutional Court. The issues of determining the level of legal regulation of instruments of direct municipal democracy – elections, referendum, recall of an elected person, voting on changes in the boundaries of the municipality and the transformation of the municipality – are analyzed through the prism of judicial practice.

The main results and scope of their application. The Constitutional Court of the Russian Federation has developed many common positions that can be applied in determining the parameters of rule-making on issues of direct democracy. The Constitutional Court of the Russian Federation confirms the broad competence of the constituent entities of the Russian Federation in the regulation of municipal elections. However, the expansion of the normative competence of the constituent entities of the Federation does not always lead to the democratization of the subject of municipal regulation. The federal and regional public authorities must take into account the interests of municipalities in carrying out the legal regulation of a constituent entities' matter, and leave them the possibility of legal regula

tion, including the implementation of direct democracy at the local level. The territorial foundations of local self-government, formation of municipal entities, on the one hand, and the administrative-territorial division of constituent entities of the Russian Federation on the other, have independent significance, its own legal content and belong to different spheres: the first belongs to joint conducting by Russia and its constituent entities, the second belongs to the exclusive jurisdiction of the constituent entities of the Russian Federation.

Conclusions. The conclusions formulated by the Constitutional Court of the Russian Federation in relation to the distribution of legal regulation between the levels of power, the definition of the parameters of municipal rule-making on issues of direct democracy are summarized and commented. Судебная практика Конституционного Суда РФ идет по пути признания конституционности широкого федерального регулирования по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, включая формы прямой демократии на местном уровне.

1. Введение

Положения федерального и регионального законодательства, разграничивающие нормотворческие компетенции между уровнями публичной власти и определяющие правотворческие возможности муниципалитетов, не всегда однозначно понимаются и применяются субъектами юридической практики [1–4], что влечет судебные споры. Это обусловлено многими причинами, прежде всего неточностью законодательного материала и его пробельностью, неопределенностью, коллизийностью, постоянными изменениями и дополнениями. Вместе с тем судебная практика, особенно Конституционного Суда РФ, вооружает правоприменителей позициями, которые могут быть «маяками» в правовом море [5, с. 119; 6–8].

Отмечая исключительно важную роль судов в реализации принципа конституционности разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, О.Е. Кутафин подчеркивал, что правосудие «выступает важнейшим организационно-правовым механизмом поиска и поддержания баланса интересов, соответствия нормотворческой и правоприменительной практики...конституционным принципам и высшим правовым ценностям общества и государства» [9, с. 518]. По мнению Ж.И. Овсян, анализ практики федерального конституционного правосудия показывает, что Конституционный Суд РФ в своих правовых позициях стремится осуществить толкование конституционных предметов ведения субъектов федеративных отношений, направленное на выявление конституционного понимания

законодательной компетенции органов государственной власти субъектов РФ, и в то же время обеспечить баланс интересов Федерации и субъектов РФ [10, с. 29]. Необходимо добавить, что в системе федеративных отношений участвуют и органы местного самоуправления как часть единой системы публичной власти.

2. Общие подходы к разграничению компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в практике Конституционного Суда РФ

Конституционным Судом РФ выработано немало общих позиций, которые могут быть применены при определении параметров нормотворчества по вопросам непосредственной демократии [11; 12]. Так, например, при проверке конституционности Лесного кодекса РФ¹, Суд подтвердил полномочие федерального законодателя осуществлять законодательное регулирование вопросов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти РФ и органов государственной власти ее субъектов. Учитывая, что п. «н» ст. 72 Конституции установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению, следовательно, федеральный и региональный законодатель, определяя нормотворческие полномочия своих органов государственной власти, тем самым задают определенные рамки муниципального регулирования. Еще в ранее принятых решениях Конституционного Суда РФ² отмечалось, что решение вопросов местного самоуправления не

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

² См. постановления Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации»

может находиться в исключительной компетенции ни Российской Федерации, ни ее субъектов. Полномочия между ними должны быть распределены таким образом, чтобы при принятии решений *обеспечивался баланс федеральных и региональных интересов*.

Особое значение имеет правовая позиция Конституционного Суда РФ, касающаяся разграничения полномочий между уровнями государственной власти по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина. Конституция относит к предметам ведения Российской Федерации регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71), а к совместному ведению – только защиту этих прав и свобод (п. «б» ч. 1 ст. 72). Конституционный Суд уточнил, что *защита прав и свобод человека и гражданина может осуществляться путем установления дополнительных правовых предписаний, имеющих целью защиту того или иного права, что не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле п. «в» ст. 71, поскольку носит вторичный характер и производно от базового*³. Отсюда можно сделать вывод, что нормы региональных законов, регулирующие права граждан по осуществлению непосредственной власти на местном уровне, также производны от федеральных норм и устанавливаются в целях защиты этих прав.

В отношении возможности ограничения прав и свобод граждан, Суд указал, что федеральный законодатель обязан обеспечить действие принципов ограничения прав граждан и в тех случаях, когда он

предоставляет органам законодательной власти субъектов РФ полномочия по конкретизации условий реализации гражданином конституционных прав. Согласно позиции Конституционного Суда, содержащаяся в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ гарантия прав и свобод человека и гражданина обязывает федерального законодателя, предусматривая возможность участия субъектов РФ в конкретизации условий пассивного избирательного права, устанавливать пределы полномочий их законодательных органов. Если законодатель субъекта РФ выходит за рамки делегированных ему полномочий, четко определенных федеральным законом, то тем самым он нарушает ч. 3 ст. 55 Конституции РФ⁴. Конституционный Суд РФ неоднократно признавал неконституционность положений законов субъектов РФ, нарушающих принцип равноправия граждан и ограничивающих их права и свободы⁵. В Определении от 3 февраля 2000 г. Конституционный Суд указал на недопустимость установления законами субъектов РФ оснований ограничения или условий реализации конституционных прав граждан⁶.

В числе важнейших правовых позиций Конституционного Суда РФ, касающихся разграничения законодательной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, – о возможности опережающего по отношению к федеральному законодательству субъектов РФ по вопросам совместного ведения Федерации и субъектов РФ [10, ст. 31]. Суд указал, что «отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует» законодательному органу

Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1997. № 45. Ст. 5241; от 15 декабря 2006 г. № 10-П по делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2007. № 2. Ст. 400.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2012. № 31. Ст. 4470.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П по делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан // *Постановление Конституционного Суда РФ «О Президенте*

Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 24. Ст. 4070.

⁵ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 июня 1996 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 20 Закона Республики Башкортостан «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1996. № 27. Ст. 3344.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2000 г. № 41-О по жалобе гражданки Медиковой Нины Петровны на нарушение ее конституционных прав положением части первой статьи 16 Закона Краснодарского края «Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2000. № 18. Ст. 2020.

субъекта РФ «принять собственный нормативный акт, что следует из смысла статей 72, 76 (ч. 2) и 77 (ч. 1) Конституции РФ и вытекает из природы совместной компетенции». При этом после издания федерального закона акт субъекта РФ должен быть приведен в соответствие с ним⁷. Развивая в дальнейшем свою позицию, Суд в отношении пределов нормотворчества субъектов РФ по вопросам совместного ведения отметил, что «признание за субъектами РФ права осуществлять опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения не дает им автоматически полномочий по решению в полном объеме вопросов, имеющих универсальное значение как для законодателя в субъектах РФ, так и для федерального законодателя, и в силу этого подлежащих регулированию федеральным законом»⁸. Эта позиция имеет существенное значение для муниципального нормотворчества, поскольку не позволяет необоснованно вторгаться в предмет их регулирования, без указания на то федерального законодателя. Конституционный Суд РФ также сформулировал позицию в отношении нормотворчества субъектов по предметам совместного ведения: субъекты федерации в сфере совместного ведения не вправе регулировать основные положения, основные институты отрасли законодательства, которые Конституцией РФ отнесены к сфере совместного ведения, – иное означает вторжение в сферу полномочий (компетенции) федерального законодателя⁹.

В решении Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. указано, что из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость произвольного

присвоения органами государственной власти РФ всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т. е. без учета интересов субъектов РФ и места их органов власти в системе публичной власти¹⁰.

3. Судебная практика по разграничению нормотворческой компетенции в области муниципальных выборов

Вопросы определения пределов правового регулирования муниципальных выборов нередко встают перед органом конституционной юстиции. При этом Конституционный Суд РФ подтверждает широкую правомочность субъектов РФ в регулировании данного института.

Однако не всегда расширение нормотворческой компетенции субъектов федерации приводит к демократизации предмета муниципального регулирования, что ярко подтверждается примером установления законами субъектов РФ исключительно одной избирательной системы – пропорциональной для муниципальных выборов. В частности, при проверке конституционности Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области»¹¹ Конституционный Суд РФ уточнил, что *региональный законодатель* при регулировании видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, *должен соотносить это регулирование с конституционной природой местного самоуправления*, не допуская искажения воли избирателей, выраженной на проводимых на основе пропорциональной избирательной системы выборах в представительные органы поселений с малочисленным населением и малым чис-

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5101.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. по делу о проверке статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июня

1994 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4994.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 16. Ст. 1774.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 декабря 2013 г. № 26-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 50. Ст. 6669.

лом депутатов. В отсутствие надлежащих федеральных гарантий истинности воли избирателей их установление – обязанность субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ, проверяя конституционность законов субъектов РФ, посвященных выборам в органы местного самоуправления муниципальных образований, указывал, что «федеральное правовое регулирование муниципальных выборов, обеспечивая реализацию федеративных начал избирательной системы в Российской Федерации, непосредственно не определяет порядок признания избранным кандидата на выборную должность в орган местного самоуправления, равно как и правила распределения мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов на выборах в представительные органы муниципальных образований, – установление таких правил относится к полномочиям субъектов Российской Федерации, при реализации которых они должны исходить из правовой позиции Конституционного Суда РФ, предусматривающей, что *законодатель субъекта Российской Федерации, вводя конкретные избирательные процедуры, должен – с учетом особенностей соответствующего предмета правового регулирования – предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан и во всяком случае не вправе снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции РФ и согласно принципам и нормам международного права*»¹². Суд указал, что к вопросам, разрешаемым на уровне субъекта РФ, относится и установление по-

рядка (методики) распределения депутатских мандатов внутри списка кандидатов на выборах в представительные органы муниципальных образований, если часть депутатских мандатов или все мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов¹³.

Вместе с тем практика показывает, что с обязанностью обеспечения гарантий избирательных прав граждан на местных выборах региональные власти не всегда справляются. В частности, после изменения федерального законодательства в 2014 и 2015 гг.¹⁴, субъекты РФ своими законами отменили прямые выборы глав городских округов, в том числе Законом Иркутской области от 26 декабря 2014 г. № 170-ОЗ и Законом Иркутской области от 19 февраля 2015 г. № 4-ОЗ. Группа депутатов Государственной Думы РФ на основании обращения депутатов Законодательного Собрания Иркутской области и губернатора Иркутской области обратилась в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Закона Иркутской области от 30 мая 2014 г. № 54-ОЗ «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области». При этом заявители исходили из того, что: 1) на основе ч. 2 ст. 130, ч. 1 ст. 131 Конституции в федеральном законодательстве был закреплен правовой механизм, согласно которому структура органов местного самоуправления определяется уставом му-

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П по делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 11 (2 ч.). Ст. 1073; Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 436-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шейхова Абдурашида Абдурахмановича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 2014 г. № 218-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симона Александра Александровича на

нарушение его конституционных прав пунктом 4.3 статьи 89 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 5.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ниципального образования, принимаемым представительным органом муниципального образования; 2) регулирование субъектом РФ вопросов организации местного самоуправления не должно приводить к лишению населения, действующего непосредственно или через органы местного самоуправления, права определять структуру органов местного самоуправления; 3) выбор наиболее подходящего для конкретного муниципального образования варианта структуры органов местного самоуправления, соответствующего требованиям Федерального закона № 131-ФЗ, должен осуществляться муниципальным образованием, но не органами государственной власти субъекта РФ.

Рассмотрев данное обращение, Конституционный Суд признал указанные положения не противоречащими Конституции РФ в том их конституционно-правовом истолковании, которое содержится в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П¹⁵. Суд указал, что, исходя из положений ст. 72, 76 Конституции РФ, «федеральный законодатель... вправе выбирать оптимальные, на его взгляд, способы формирования органов местного самоуправления и осуществлять разграничение относящихся к установлению общих принципов организации местного самоуправления полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами субъектов РФ». Ссылаясь на принцип юридического равенства муниципальных образований, Суд подчеркнул его значимость в качестве ограничителя для регионального законодателя, который при введении различий в моделях организации местного самоуправления для конкретных муниципальных образований должен «объясняться» с помощью формализованных юридически и социально обоснованных критериев, которые должны отвечать целому ряду требований позитивно-содержательного и негативно-ограничительного характера. По мнению Н.А. Тарабана, «постановление Конституционного Суда по своему духу ориентирует скорее на узкий, ограничительный подход к восприятию регулятивных полномочий регионального законодателя» [13, с. 72]. При осуществлении законодательного регулирования в организации местного самоуправления субъекты РФ должны учитывать: 1) влияющие на осуществление местного самоуправления региональные особенности, связанные с характерными для данного субъекта РФ географическим положением, численностью и расселением жителей, соотно-

шением городского и сельского населения, исторически сложившейся структурой народного хозяйства и т. д.; 2) роль публично-территориальной единицы в обеспечении комплексного социально-экономического развития субъекта РФ; 3) пространственно-территориальные характеристики, степень концентрации населения и материально-финансовых ресурсов, степень взаимосвязи реализуемых на данной территории (уровне) публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъекта РФ; 4) характер и объем участия органов конкретного муниципального образования или вида муниципальных образований в осуществлении функций социального государства на конкретной территории; 5) наличие на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение; 6) уровень социально-правовой активности и самоорганизации населения, реально складывающаяся практика местного самоуправления [14, с. 48]. На наш взгляд, эти сформулированные Конституционным Судом позиции можно распространить на все вопросы местного значения, которые регулируются законами субъектов РФ, включая институты муниципальной демократии.

Конституционный Суд РФ подчеркнул необходимость поиска согласованных с муниципальными образованияами решений на основе широкого политического диалога и готовности к компромиссам: основанное на федеральном законе регулирующее воздействие субъектов РФ на организацию местного самоуправления должно соотноситься с закрепленным непосредственно в ч. 1 ст. 131 Конституции требованием безусловного обеспечения участия населения в определении структуры органов местного самоуправления. Из Постановления «вытекают ориентиры, связанные с установлением порядка направления соответствующих проектов законов субъектов Федерации в представительные органы муниципальных образований для дачи в определенный срок отзывов на законопроект, что при выявлении расхождения в позициях делает востребованными согласительные парламентские процедуры» [14, с. 48].

Вместе с тем рядом ученых высказано резко критическое мнение в отношении пределов правового регулирования федерального и регионального законодателя и аргументации Конституционного Суд РФ. Комментируя решение Суда, они небезосновательно полагают, что «оспариваемые законоположения юридически и фактически передали в веде-

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

ние субъектов РФ (а не федерального законодателя) решение ключевых вопросов, имеющих наиболее важное значение для муниципальных образований и муниципального сообщества. Однако в силу объективных причин субъекты РФ не смогут обеспечить муниципальным образованиям тот уровень организационных и материальных гарантий, который может быть обеспечен Российской Федерацией в целом», «фактически... отношения между региональной и местной властями основываются не столько на правовых началах, сколько на личных отношениях руководителя региона и руководителя города. Данные обстоятельства Конституционный Суд РФ по непонятным причинам проигнорировал» [15, с. 46].

Необходимо обратить внимание, что компетенционные споры, связанные с правовым регулированием муниципальных выборов и ранее были предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ.

Еще в 1996 г. в Суд РФ направляли запросы Президент РФ и Глава Республики Коми о проверке конституционности отдельных положений действовавшего в то время Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶, полагавшие, что определение сроков выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления не относится к общим принципам организации местного самоуправления, установление которых находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и, следовательно, данный вопрос не должен решаться в федеральном законе. По мнению Главы Республики Коми, согласно ст. 73 и 76 (ч. 4) Конституции РФ, это – компетенция субъектов федерации. Президент РФ полагал, что регулирование вопроса о сроках выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления входит в сферу полномочий местного самоуправления, самостоятельность осуществления которых гарантируется Конституцией, в

связи с чем определение их в федеральном законе нарушает права местного самоуправления и противоречит ст. 12, 130, 131 и 133 Конституции РФ. Проведение же выборов и реализацию гражданами права на участие в местном самоуправлении должны обеспечивать сами субъекты РФ, приняв соответствующие законы.

В решении по данному делу Конституционный Суд, ссылаясь на п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции в отношении регулирования и защиты прав граждан, сделал вывод: вопросы установления предельного срока выборов, а также предельного срока сохранения полномочий назначенных глав местных администраций (глав местного самоуправления) могут решаться федеральным законом. «...оспариваемые положения Закона не регламентируют порядок проведения выборов в органы местного самоуправления и не устанавливают саму систему местного самоуправления, что входит в компетенцию субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», следовательно, оспоренные законоположения не нарушают полномочий органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, относящихся к предмету их ведения. И в последующих решениях Конституционный Суд РФ подчеркивал, что определение структуры органов местного самоуправления является вопросом местного значения, а вопросы местного значения, включая и нормативное регулирование, могут и должны решать органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти¹⁷.

Конституционный Суд неоднократно отмечал, что «Конституция Российской Федерации прямо уполномочила федерального и регионального законодателя на установление организационно-правовых основ осуществления муниципальной власти как одного из уровней публичной власти народа»¹⁸. Учитывая, что в уставе муниципального образования закрепляется структура органов местного самоуправ-

¹⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2811.

¹⁷ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Респуб-

лике Коми» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

¹⁸ См., напр., Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О по жалобе гражданина Шапошникова Александра Владиславовича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым части 8 статьи 44

ления, можно утверждать, что пределы уставного и прочего муниципального правового регулирования установлены федеральными законами и законами субъектов РФ. Из позиции Конституционного Суда следует, что если на федеральном уровне нормативно не оговорено иное, то соответствующее положение закона распространяется на любые изменения устава, в том числе касающиеся полномочий представительного органа муниципального образования. *«Такое регулирование не выходит за пределы правотворческих полномочий федерального законодателя и направлено на надлежащее обеспечение конституционных прав граждан, осуществляемых посредством института выборного должностного лица местного самоуправления, на достижение стабильности муниципальной власти, баланса полномочий представительного органа муниципального образования и выборного должностного лица местного самоуправления, на реализацию принципов правовой определенности и поддержания взаимного доверия между гражданами и органами местного самоуправления».*

Важное значение имеет позиция Конституционного Суда РФ: «Из федеративной природы взаимоотношений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов вытекает недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т. е. без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти»¹⁹. На наш взгляд, эта позиция должна распространяться и на муниципальный уровень: федеральные и региональные органы государственной власти, осуществляя правовое регулирование того или иного предмета ведения (а многие вопросы местного значения следуют воспринимать именно как предметы ведения,

общие для всех уровней власти, по которым разграничиваются полномочия и степень участия муниципальной власти в их осуществлении различная), должны учитывать интересы муниципалитетов и оставлять им возможность правовой регламентации, включая вопросы осуществления прямой демократии на местном уровне.

Немалое количество споров относительно возможности самостоятельного определения муниципалитетами вида избирательной системы, применяемой на выборах депутатов, рассмотрено не только Конституционным Судом РФ, но и судами общей юрисдикции. Так, Брянский областной суд отказал в признании недействующим п. 3 ст. 4 Закона Брянской области от 26 июня 2008 г. № 53-З «О видах избирательных систем и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Брянской области», закрепляющего положение о том, что если уставом муниципального образования на день принятия решения о назначении выборов не установлен вид избирательной системы, применяемой в соответствии с областным законом при выборах депутатов представительного органа муниципального района, городского округа, то применяется пропорциональная избирательная система. Суд не установил превышения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти Брянской области, его вмешательства в нормотворческую компетенцию Брянского городского Совета народных депутатов. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ оставила решение областного суда в силе²⁰, указав при этом, что уставом муниципального образования в соответствии с установленными законом субъекта РФ видами избирательных систем определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. «Федеральный законодатель

Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2017 г. № 10-П по делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в ча-

сти осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 15 (Ч. VII). Ст. 2284.

²⁰ Определение Верховного Суда РФ от 24 июля 2013 г. № 83-АПГ13-4 об оставлении без изменения решения Брянского областного суда от 22.03.2013, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим п. 3 ст. 4 Закона Брянской области от 26 июня 2008 г. № 53-З «О видах избирательных систем и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Брянской области» // СПС «КонсультантПлюс».

допускает возможность проведения выборов в представительные органы муниципальных районов и муниципальных округов на основе не только пропорциональной, но и смешанной избирательной системы. При этом одновременно муниципальному образованию предоставлено право самостоятельно выбрать наиболее предпочтительный для него вид избирательной системы. Положения п. 3 ст. 4 Закона Брянской области не ограничивают избирательные права граждан РФ участвовать в выборах в представительные органы муниципального района, городского округа. Положения данного пункта будут применяться лишь в том случае, если уставом муниципального образования на день принятия решения о назначении выборов не установлен вид избирательной системы, применяемой на выборах». Этой аргументацией суд подтвердил свой вывод о том, что закон Брянской области принят законодателем субъекта РФ в пределах нормотворческой компетенции и не противоречит актам большей юридической силы.

Конституционный Суд РФ в деле о проверке конституционности положений Федерального закона № 131-ФЗ и Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области»²¹, касающихся использования на муниципальных выборах различных видов избирательных систем, включая пропорциональную, ссылаясь на свою ранее высказанную позицию²², указал на политическую целесообразность, которой обуславливается, по его мнению, выбор того или иного вида избирательной системы и закрепление в законе соответствующих избирательных процедур. Этот выбор «зависит от конкретных социально-политических условий и особенностей общественного развития страны на том или ином историческом этапе». Наряду с этим Суд вновь подчеркнул, что «законодательное регулирование видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти». При этом Суд допустил применение и в поселениях (городских и сельских) пропорциональной избирательной си-

стемы, причем независимо от числа депутатов представительного органа, хотя и указал, что федеральный законодатель не установил «необходимые гарантии, направленные на устранение риска искажения воли избирателей, выраженной на проводимых на основе пропорциональной избирательной системы выборах в представительные органы поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов». Тем самым была создана ситуация, позволившая субъектам РФ не считаться с интересами населения муниципальных образований, не оставлять им возможности самостоятельного выбора вида избирательной системы на местных выборах. Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции РФ положения областного закона, предусматривающие применение пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов на выборах в представительные органы местного самоуправления сельских поселений независимо от численности населения и числа депутатов.

4. Судебная практика по разграничению компетенции в области правового регулирования отзыва выборного лица

Конституционным Судом РФ сформулирован широкий круг позиций, связанных с разграничением компетенции между органами публичной власти различного уровня в области правового регулирования отзыва выборного лица. В частности, несколько позиций Суд изложил в решении по делу о проверке конституционности ряда положений законов субъектов РФ, касающихся, оснований и порядка такого отзыва, включая: 1) положения о том, что выборное должностное лицо местного самоуправления может быть отозвано вследствие утраты доверия избирателей, как не устанавливающие конкретные основания утраты доверия; 2) положения, не предусматривающие обязательность уведомления выборного должностного лица о предстоящем собрании инициативной группы и истребования объяснений у отзываемого лица; 3) положения, закрепляющие условия внесения предложения в представительный орган местного самоуправления о проведении голосования об отзыве выборного должностного лица мест-

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челя-

бинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана // Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

²² Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 1995 г. № 77-О // СПС «КонсультантПлюс».

ного самоуправления, как не предусматривающие сбор подписей достаточного числа избирателей в поддержку голосования; 4) положения, устанавливающие порядок рассмотрения представительным органом местного самоуправления вопроса о назначении голосования об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления, как не содержащие указания на необходимость подтверждения выдвигаемых оснований отзыва фактическими обстоятельствами и не предусматривающие обязательность уведомления этого лица о времени и месте заседания представительного органа местного самоуправления и др.²³

В ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁴ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) зафиксировано, причем не в рекомендательной, а обязательной форме, что уставом муниципального образования устанавливаются основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц. Порядок голосования по отзыву этих лиц устанавливается федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Обратим внимание на неясность формулировок «процедура отзыва» и «порядок голосования по отзыву». Первое – регулируется уставом муниципального образования, второе – федеральным и региональными законами. Как видим, предмет уставного регулирования четко не определен, следовательно, не гарантируется самостоятельность местного самоуправления в этом вопросе.

В рассматриваемом деле Конституционный Суд обратился и к анализу положений уставов муниципальных образований, в которых имелось указание на то, что отзыв должностных лиц местного са-

моуправления осуществляется на основе применения соответствующего закона субъекта РФ. Суд указал, что предписания законов субъектов РФ *находятся в нормативном единстве с соответствующими положениями уставов муниципальных образований*. При этом *«региональные законы не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования. Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта Российской Федерации, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании. Причем такие законы должны исключать вмешательство государственных органов, а также избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в процесс отзыва, поскольку иное было бы нарушением конституционных принципов местного самоуправления»*. Наряду с этим Суд указал, что *«отсутствие закона субъекта РФ об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования и определения порядка осуществления отзыва»*.

Самостоятельность муниципального регулирования института отзыва выборного лица Конституционный Суд ограничил указанием на недопустимость искажения смысла выборов и предназначения каждой из форм непосредственной демократии²⁵, на обязательность муниципальных образований при введении института отзыва в уставе исходить из требований, которые совпадают на государственном и

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

²⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁵ См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3002.

на муниципальном уровне публичной власти²⁶, недопустимость установления облегченной процедуры отзыва, которая может приводить к злоупотреблению его использованием²⁷. Во избежание необоснованного отзыва, в уставе муниципального образования или в законе субъекта РФ (в случае урегулирования им института отзыва) должна устанавливаться достаточно высокая норма сбора подписей в поддержку начала процедуры отзыва – не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах, с тем чтобы соответствующее регулирование не было неопределенным.

В отношении регионального законодателя Судом было высказано следующее замечание: *норма закона, допускающая расширительную интерпретацию, не содержит гарантий недопустимости субъективной оценки деятельности выборного лица, а общая негативная оценка его деятельности без ее обоснования подлежащими проверке фактами, не соответствует Конституции РФ, поскольку тем самым могут произвольно ставиться под сомнение результаты выборов, завершившихся избранием соответствующего должностного лица, что в свою очередь приводит к нарушению конституционного требования самостоятельности местного самоуправления.*

По рассматриваемому делу судьей Н.В. Витруком было высказано особое мнение: «Право отзыва выборного должностного лица местного самоуправления как вид муниципальной ответственности не может определяться Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, его бытие не зависит от того, признает или не признает Федеральный закон возможность отзыва должностного лица местного самоуправления. Не было особой необходимости федеральному законодателю конкретизировать, вернее, дополнять открытый перечень форм пря-

мого волеизъявления граждан при осуществлении ими местного самоуправления... Отзыв должностного лица местного самоуправления – это частный вопрос в системе организации местного самоуправления, и вряд ли он относится к “принципам организации системы государственной власти и местного самоуправления” (статья 72, пункт “н” части 1, Конституции Российской Федерации). Не федеральный законодатель, равно как и не законодатель субъекта Российской Федерации даруют населению городских и сельских поселений право на местное самоуправление, в том числе право на отзыв должностного лица местного самоуправления. Такое право, *а, следовательно, и регулирование оснований и порядка* такого отзыва в уставах муниципальных образований имманентно местному самоуправлению, которое непосредственно гарантируется Конституцией Российской Федерации (статьи 12, 130–133)».

5. Судебная практика по разграничению компетенции в области правового регулирования местного референдума

В отношении местного референдума с точки зрения определения пределов самостоятельного регулирования муниципалитетами его предмета, Конституционным Судом РФ также был сформулирован ряд правовых позиций.

В деле по оспариванию положения Федерального закона № 131-ФЗ²⁸, закрепляющего перечень вопросов местного значения городского округа и не предусматривающего в этом перечне вопроса об определении структуры органов местного самоуправления, что, по мнению заявителя, препятствует гражданам в самостоятельном определении структуры органов местного самоуправления посредством проведения местного референдума, Суд указал, что «отнесение Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправле-

²⁶ См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. по делу о проверке конституционности статей 80, 90, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

²⁷ См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728; Постановление

Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 2. Ст. 348.

²⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 9 декабря 2014 г. № 2744-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Перельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав статьей 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ния в Российской Федерации” принятия устава муниципального образования (а тем самым – и определения структуры органов местного самоуправления) к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (ч. 10 ст. 35 и ч. 1 ст. 44) означает, что эти вопросы местного значения не могут быть предметом местного референдума, за исключением случаев, связанных с созданием вновь образованных муниципальных образований». «Конституция Российской Федерации, отметил Суд, – прямо уполномочивает федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации на определение организационно-правовых форм реализации права граждан на участие в местном самоуправлении. Суд подчеркнул, что вопрос о структуре органов местного самоуправления – в системе действующего правового регулирования – может решаться только представительным органом муниципального образования при принятии устава муниципального образования или внесении в него изменений и дополнений. Отступление от данного правила допускается в установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» случаях.

По мнению Суда, невозможность проведения местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления городского округа обусловлена не положениями ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, а тем, что в системе действующего правового регулирования решение данного вопроса, равно как и некоторых иных вопросов местного значения, в том числе указанных в п. 8 ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», должно осуществляться органами местного самоуправления в соответствии с предоставленными им полномочиями. Тем самым, Суд обозначил пределы муниципального правового регулирования – предоставленные муниципалитетам полномочия. Самостоятельность муниципального регулирования, таким образом, ограничена рамками Конституции РФ и законами.

Вместе с тем Суд не исключил полномочия федерального законодателя установить иной порядок самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления, в том числе предполагающий альтернативную возможность разрешения данного вопроса представительным органом муниципального образования или на местном референдуме, как это было предусмотрено, например, Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Конституционным Судом рассматривалось дело по жалобе на положения Федерального закона № 131, исключающие возможность проведения местного референдума по вопросу включения территорий муниципального района в границы создаваемого национального парка²⁹. Суд указал, что из смысла Конституции РФ вытекает исключительная прерогатива законодателя на определение полномочий местного самоуправления в области особо охраняемых природных территорий. При этом «из права на участие в референдуме, как оно установлено ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, также не следует, что данное право может быть реализовано без учета проведенного Конституцией (ч. 3 ст. 11; статьями 71, 72, 73 и 76) разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ».

Конституционным Судом также сформулирована правовая позиция, согласно которой определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума осуществляется в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, поскольку это не касается совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, относится к ведению субъектов РФ и местного самоуправления, что вытекает из смысла положений п. «н» ч. 1 ст. 72, 73 и 130 Конституции РФ³⁰. Установленные федеральным законодателем запреты выносить на местный референдум ряд вопросов не означает вторжение в компетенцию субъек-

²⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 22 марта 2012 г. № 601-О-О РФ об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Совета Сортавальского муниципального района на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статьей 15 Феде-

рального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьей 14 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 5 октября 2000 г. № 201-О по жалобе граждан Добрецовоной Тамары Ивановны и Проворовой Валентины Николаевны на нару-

екта РФ, что подтверждается и ранее сформулированной позицией Конституционного Суда РФ³¹. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г.³² выражена правовая позиция, согласно которой институт референдума не должен использоваться для противопоставления воли населения субъекта РФ воле федерального законодателя; *федеральный законодатель вправе и обязан предусмотреть необходимые правовые, включая судебные, гарантии соответствия принимаемых на референдуме субъекта Российской Федерации решений Конституции Российской Федерации и федеральному закону*. Коль скоро федеральный законодатель наделяет субъекты РФ правом принимать законы о местном референдуме, то указанные выше гарантии в отношении решений, принимаемых на местном референдуме, также могут содержаться и содержаться в федеральном законе.

6. Судебная практика по разграничению компетенции в области правового регулирования учета мнения населения в отношении территориальных основ местного самоуправления

Конституционный Суд сформулировал ряд позиций, касающихся правового регулирования учета мнения населения муниципальных образований, включая голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, в контексте разграничения нормотворческой компетенции между уровнями власти.

Вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований, с одной стороны, и административно-территориального устройства субъектов РФ – с другой, будучи связаны между собой, имеют самостоятельное значение и, обладая собственным юридиче-

ским содержанием, относятся к различным сферам ведения: первый – к совместному ведению РФ и ее субъектов, второй – к исключительному ведению субъектов РФ. Это, как указал Конституционный Суд РФ в Определении от 10 июля 2003 г. № 289-О³³, предполагает, в частности, что *для надлежащего законодательного обеспечения правового статуса муниципальных образований порядок их образования, упразднения и другие изменения в их системе должны быть урегулированы законодательством субъекта РФ о местном самоуправлении. Устанавливаемое субъектом РФ правовое регулирование его административно-территориального устройства, включая вопросы образования, объединения, преобразования, упразднения административно-территориальных и территориальных единиц, не может, однако, подменять правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления; во всяком случае оно не должно предполагать или допускать изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в порядке реорганизации территориального устройства государственной власти субъекта РФ и тем самым приводить к блокированию конституционного требования о необходимости учета мнения населения при проведении территориальных преобразований, влекущих изменение пространственных пределов реализации муниципальной власти и права граждан на местное самоуправление.*

Конституционный Суд РФ в ряде решений³⁴ сформулировал следующие правовые позиции. Конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к элементам конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необ-

шение конституционных прав и свобод положениями статьи 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 42. Ст. 4902.

³² Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

³³ Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 года № 289-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области «Об административно-территориальном устройстве Брянской области» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ См.: постановления от 24 января 1997 г. № 1-П, от 16 октября 1997 г. № 14-П, от 3 ноября 1997 г. № 15-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П, определения от 13 июля 2000 г. № 195-О, от 10 июля 2003 г. № 289-О, от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П и др.

ходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться *путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер*; в иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан; в случаях изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, *наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу ст. 130 (ч. 2) Конституции РФ, является референдум*; при решении вопросов реорганизации муниципальных образований полномочия органов местного самоуправления по определению формы учета мнения населения и порядка выявления мнения населения путем сбора подписей или письменных заявлений соответствуют выявленным Конституционным Судом конституционно-правовым критериям разрешения подобных вопросов и не противоречат Конституции РФ³⁵.

В Конституционном Суде оспаривалось положение закона, позволяющее изменять границы муниципального образования на основе решения его представительного органа, без непосредственного волеизъявления по этому вопросу населения, что, по мнению заявителей, не исключает принятие такого рода решений вопреки интересам местного сообщества³⁶. В решении Суд указал, что Конституция РФ непосредственно не определяет, в каких именно формах должно быть выражено мнение населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. «Осуществляя свои регулятивные полномочия в указанной сфере, законодатель обладает достаточной свободой усмотрения в выборе конкретного механизма волеизъявления местного сообщества по поводу своей территориальной организации, в частности он вправе установить дифференцированный порядок учета мнения населения в отноше-

нии объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Однако *при этом законодатель не может действовать произвольно и связан необходимостью обеспечения выявления достоверного мнения населения по соответствующим вопросам и доведения его до сведения органа публичной власти, уполномоченного принимать решение об изменении границ муниципальных образований*. Во всяком случае он должен исходить из того, что *территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, требуют непосредственного волеизъявления населения соответствующей территории*». Согласно ч. 1 ст. 12 *изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ. Федеральный законодатель был вправе наделить представительного органа муниципального образования полномочием выступать от имени населения, в том числе при решении вопроса об изменении границ муниципального образования*. «Норма части 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по своему смыслу и предназначению в системе правового регулирования является одним из общих принципов организации местного самоуправления, предусмотренных названным Федеральным законом, что, в свою очередь, требует установления в порядке ее конкретизации в законах субъектов Российской Федерации и (или) нормативных правовых актах местного самоуправления, включая уставы муниципальных образований, эффективного механизма реализации указанного полномочия».

Конституционный Суд неоднократно подчеркивал, что выводы о соблюдении или несоблюдении требований ч. 2 ст. 131 Конституции РФ об учете мне-

³⁵ См. также: Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области»,

а также разделов I и V приложения к данному Закону // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П по жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ния населения при изменении территории муниципального образования, в каждом конкретном случае могут быть сделаны только на основании исследования всего комплекса фактических обстоятельств³⁷, которые подлежат установлению и исследованию судами общей юрисдикции³⁸. Следовательно, их невозможно описать в законах субъектов РФ.

Представляет интерес дело, рассмотренное в Верховном Суде РФ в 2007 г. по оспариванию прокурором Оренбургской области ряда положений областного закона «Об организации местного самоуправления в Оренбургской области»³⁹. Доводы прокурора сводились к тому, что отсутствие в статьях областного закона указания на то, что «подлежат применению законы области, принятые только в соответствии с федеральными законами, допускает применение областных законов, противоречащих федеральному законодательству». Суд нашел эти доводы необоснованными, поскольку «вопросы обеспечения соответствия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также вопросы установления общих принципов организации системы органов местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а требования части 4 ст. 76 Конституции РФ относятся к полномочиям субъектов Российской Федерации по осуществлению правового регулирования по вопросам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов». Суд также указал в решении, что в силу ч. 2 ст. 253 ГПК РФ *суд может признать недействующим оспариваемый нормативный правовой акт*

или его часть только при установлении конкретного противоречия с федеральным законодательством, а предположения о возможно имеющих противоречиях не могут быть признаны основанием для признания недействующей оспариваемой нормы, поскольку не названы конкретные положения федерального законодательства, которым они противоречат. В действующем ныне КАС РФ также содержатся положения об обязательном указании в административном исковом заявлении об оспаривании нормативного правового акта требования о признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим с указанием на несоответствие законодательству Российской Федерации всего нормативного правового акта или отдельных его положений (п. 8 ч. 2 ст. 209) и о выяснении судом соответствия оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу (п. 3 ч. 8 ст. 213). Таким образом, *само по себе отсутствие в положениях закона субъекта РФ ссылки на применение его норм только в соответствии с федеральными законами, не свидетельствует о том, что субъект федерации в своих законах осуществляет правовое регулирование в противоречие с федеральным законодательством.*

7. Судебная практика по разграничению компетенции в области правового регулирования сходов (собраний) граждан

В отношении сходов и собраний граждан при рассмотрении вопроса о соответствии Конституции РФ положения Федерального закона № 131-ФЗ, допускающего проведение схода граждан в качестве

³⁷ См.: определения от 13 июля 2000 г. № 195-О, от 17 июля 2006 г. № 137-О, от 3 апреля 2007 г. № 171-ОП и др. См. также: Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2006 г. № 137-О о прекращении производства по делу о проверке конституционности положений законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁸ См., например, Определение Верховного Суда РФ от 22 октября 2008 г. № 19-Г08-7 об оставлении без изменения решения Ставропольского краевого суда от 07.07.2008, которым было оставлено без удовлетворения заявление о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими подпунктов 121 и 122 приложения к Закону Ставропольского края от 4 октября 2004 № 84-кз «Об установлении границ муниципального образования города Ставрополя Ставропольского

края (координаты описания границ муниципального образования города Ставрополя Ставропольского края»); Определение Верховного Суда РФ от 25 января 2006 г. № 64-Г05-17 В удовлетворении заявления о признании недействующими отдельных положений Закона Сахалинской области от 17 июня 2005 г. № 42-30 отказано правомерно, поскольку наделение муниципального образования статусом муниципального района не является его преобразованием и согласие населения в данном случае не требуется // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ Определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2007 г. № 47-Г07-18 об оставлении без изменения решения Оренбургского областного суда от 30.05.2007, которым оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующими и не подлежащими применению отдельных положений Закона Оренбургской области «Об организации местного самоуправления в Оренбургской области» от 21.02.1996 // СПС «КонсультантПлюс».

представительного органа муниципального образования и принятие на нем решений по вопросам местного значения только в поселениях с определенной численностью жителей, обладающих избирательным правом, Конституционный Суд вновь обратился к пункту «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, который относит установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, предполагая *необходимость принятия по данным вопросам федеральных законов и в соответствии с ними – законов субъектов Российской Федерации* (ч. 2 ст. 76). «Тем самым Конституция Российской Федерации прямо уполномочивает федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации на определение организационно-правовых форм реализации гражданами права на местное самоуправление, согласующихся с его конституционно-правовым предназначением и учитывающих особенности организации и осуществления муниципальной власти как одного из уровней публичной власти народа, наиболее приближенного к населению». Суд указал, что федеральное законодательное регулирование ориентировано на обеспечение сбалансированного использования гражданами институтов прямой и представительной демократии при осуществлении местного самоуправления, учитывает реальные возможности непосредственного решения населением вопросов местного значения в небольших по числу жителей поселениях, *не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя*.

Проверяя конституционность Закона Тверской области «О собраниях (сходах) граждан в Тверской области», Конституционный Суд отметил, что региональный законодатель, «предусматривая возможность отнесения к компетенции собраний (сходов) граждан избрание старост, являющихся представителями территориального общественного самоуправления как самоорганизации граждан по месту их жительства, *не носит императивного характера, оставляя выбор варианта регулирования данного вопроса в уставах муниципальных образований на усмотрение самих местных сообществ*⁴⁰. Введенная в 2018 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ ст. 27.1 по-иному регулирует порядок назначения

старосты сельского населенного пункта, однако вопрос о том, назначать или не назначать старосту сельского населенного пункта представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, решается по усмотрению муниципального образования: «Для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, муниципальном округе, городском округе или на межселенной территории, *может* назначаться староста сельского населенного пункта» (ч. 1 ст. 27.1). При этом законом субъекта РФ устанавливается наименование должности старосты сельского населенного пункта, а также дополнительные полномочия, гарантии деятельности и иные вопросы его статуса в соответствии с положениями Федерального закона. Муниципальное нормативное правовое регулирование осуществляется уставом и положениями, утвержденными представительным органом (п. 5 ч. 6 ст. 27.1).

8. Выводы

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что в правовом регулировании организации местного самоуправления в целом, и институтов муниципальной демократии в частности, федеральному законодателю отводится приоритетная роль. Хотя рассматриваемые вопросы составляют предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, у федерального законодателя в силу п. «в» ст. 71 Конституции РФ концентрируются полномочия в области нормотворчества, часть из которых он по своему усмотрению закрепляет за субъектами федерации, а также органами местного самоуправления, и может изменить их, причём в одностороннем порядке. Судебная практика Конституционного Суда РФ идет по пути признания конституционности широкого федерального регулирования по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, включая формы прямой демократии на местном уровне. В то же время федеральный законодатель ограничил возможность нормотворчества субъектов РФ в данной сфере. Конституционный Суд РФ подтвердил правомерность федерального нормотворческого вмешательства в предметы регулирования

второй статьи 2 Закона Тверской области «О собраниях (сходах) граждан в Тверской области» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 18 декабря 2003 г. № 471-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сулейманова Сулеймана Омаровича на нарушение его конституционных прав положением части

субъектов РФ. Такая централизация в правовом регулировании влечет возможность федерального законодателя регламентировать институты муниципальной демократии в том объеме, в котором он посчитает необходимым. Следовательно, «ограничения для федерального законодателя, если он сочтет необходимым принять исчерпывающую правовую норму по конкретному вопросу, отсутствуют» [16, с. 153]. Такой подход законодателя, безусловно, ограничивает самостоятельность местного самоуправления, безмерно сужает его нормотворческие полномочия прежде всего в тех вопросах, которые имманентно присущи местному самоуправлению – близость населения к власти, реальные возможности для диалога местного сообщества с властью, вза-

имодействие с нею, для проявления творчества и гражданской инициативы. Государственная власть не должна забывать о том, что с точки зрения своего конституционно-правового статуса *местное самоуправление представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства*, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными и региональными органами государственной власти участвуют в конституционно закрепленных пределах в осуществлении на соответствующей территории функций демократического, правового и социального государства⁴¹.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Фадеев В.И. Основные проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации в контексте исторического опыта и современной практики правового регулирования / В.И. Фадеев // *Lex Russica*. – 2014. – № 4. – С. 396–412. – DOI: 10.7256/1729-5920.2014.4.11035.
2. Вантеева Н.В. К вопросу о пределах муниципального правового регулирования / Н.В. Вантеева // *Конституционное и муниципальное право*. – 2012. – № 12. – С. 58–62.
3. Зюзина Т.Е. Некоторые вопросы нормативно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления / Т.Е. Зюзина // *Современное право*. – 2015. – № 3. – С. 44–52.
4. Питрюк А.В. К вопросу о полномочиях муниципального экологического контроля / А.В. Питрюк // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. – 2015. – № 1. – С. 11–13.
5. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки / В.Д. Зорькин. – М.: Норма, 2007. – 400 с.
6. Беляева О.М. О юридическом значении позиций (решений) Конституционного Суда РФ в правотворчестве и толковании права / О.М. Беляева // *Законы России: опыт, анализ, практика*. – 2013. – № 12. – С. 60–64.
7. Алешкова И.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: правовая природа и формы их осуществления / И.А. Алешкова // *Российский судья*. – 2013. – № 8. – С. 6–9.
8. Гаджиев Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права / Г. Гаджиев // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение*. – 1999. – № 3 (28). – С. 81–85.
9. Кутафин О.Е. Российский конституционализм / О.Е. Кутафин. – М.: Норма, 2008. – 544 с.
10. Овсепян Ж.И. Законодательные полномочия и интересы субъектов Российской Федерации: к вопросу об обеспечении реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ / Ж.И. Овсепян // *Журнал конституционного правосудия*. – 2014. – № 1. – С. 23–37.
11. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления / Е.С. Шугрина. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 336 с.

⁴¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П № 26-П по делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Феде-

рального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2019. № 27. Ст. 3655.

12. Обзор постановлений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации / подгот. А. Борисова, О. Гаврилова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 1. – С. 157–168.
13. Бондарь Н.С. Сильное местное самоуправление - сильное государство: история и современность / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 4. – С. 62–74.
14. Тарабан Н.А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? / Н.А. Тарабан // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 3. – С. 44–49.
15. Костюков А.Н. О кризисе правоприменения в современной России / А.Н. Костюков // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2016. – № 2 (47). – С. 45–49.
16. Бланкенгель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации / А. Бланкенгель // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 1 (58). – С. 153–162.

REFERENCES

1. Fadeev V.I. The main problems of development of local self-government in the Russian Federation in the context of historical experience and modern practice of legal regulation. *Lex Russica*, 2014, no. 4, pp. 396–412. DOI: 10.7256/1729-5920.2014.4.11035. (In Russ.).
2. Vanteeva N.V. On the issue on limits of municipal law regulation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2012, no. 12, pp. 58–62. (In Russ.).
3. Zuzina T.Ye. Legal Regulation of Local Government. *Sovremennoe pravo = The Modern Law*, 2015, no. 3, pp. 44–52. (In Russ.).
4. Pitryuk A.V. On the issue of powers of municipal ecological control. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal Service: legal issues*, 2015, no. 1, pp. 11–13. (In Russ.).
5. Zorkin V.D. *Russia and the Constitution in the XXI century. View from Ilyinka*. Moscow, Norma Publ., 2007. 400 p. (In Russ.).
6. Belyaeva O.M. On Legal Significance of Position (Decisions) of the Constitutional Court of the Russian Federation in Legal Lawmaking and Interpretation of Law. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2013, no. 12, pp. 60–64. (In Russ.).
7. Aleshkova I.A. Legal stances of the constitutional court of the RF: legal nature and forms of effectuation thereof. *Rossiiskii sud'ya = Russian Judge*, 2013, no. 8, pp. 6–9. (In Russ.).
8. Gadzhiev G. Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation as a source of constitutional law. *Konstitutsionnoe pravo: Vostochnoevropeiskoe obozrenie*, 1999, no. 3 (28), pp. 81–85. (In Russ.).
9. Kutafin O.E. *Russian constitutionalism*. Moscow, Norma Publ., 2008. 544 p. (In Russ.).
10. Ovsepyan G.I. Legislative powers and interests of the constituent entities of the Russian Federation: on the issue of providing for implementation of the constitutional principle of delimitation of competences and powers between the Russian Federation and constituent entities. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya = Journal of Constitutional Justice*, 2014, no. 1, pp. 23–37. (In Russ.).
11. Shugrina E.S. *Judicial protection of local government*. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2010. 336 p. (In Russ.).
12. Review of judgements of the Russian Constitutional Court. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2016, no. 1, pp. 157–168. (In Russ.).
13. Bondar N.S., Dzhagaryan A.A. A Strong Local self-government means a Strong State: Past and Present. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2016, no. 4, pp. 62–74. (In Russ.).
14. Taraban N.A. Local self-government in Russia: a civil society institution or a step in the power vertical? *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2018, no. 3, pp. 44–49. (In Russ.).
15. Kostyukov A. About the crisis of law enforcement in modern Russia. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2016, no. 2 (47), pp. 45–49. (In Russ.).
16. Blankenagel' A. Searching for the disappeared exclusive powers of subjects of the Russian Federation. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2007, no. 1 (58), pp. 153–162. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Нарутто Светлана Васильевна – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
e-mail: svetanarutto@yandex.ru
SPIN-код: 6384-7799; AuthorID: 392890

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Нарутто С.В. Разграничение компетенции между органами публичной власти в области правового регулирования институтов муниципальной демократии / С.В. Нарутто // *Правоприменение*. – 2019. – Т. 3, № 3. – С. 89–107. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(3).89-107.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Svetlana V. Narutto – Doctor of Law, Professor, Department of Constitutional and Municipal Law
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 127434, Russia
e-mail: svetanarutto@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 6384-7799; AuthorID: 392890

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Narutto S.V. Delineation of competence between public authorities in the field of legal regulation of institutions of municipal democracy. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 3, pp. 89–107. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(3).89-107. (In Russ.).