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

УДК 342.55

DOI 10.24147/2542-1514.2020.4(2).73-84



ЗАЩИТА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.А. Кожевников^{1,2}, И.В. Глазунова¹

¹ Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

² Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

23 марта 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 мая 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

03 июля 2020 г.

Ключевые слова

Местное самоуправление,
экономическая основа
муниципалитетов,
муниципальной имущество,
местный бюджет,
имущественные права,
Конституционный Суд
Российской Федерации,
правовые позиции

Решения Конституционного Суда РФ по отдельным составляющим экономической основы местного самоуправления в России анализируются в целях демонстрации особой роли правовых позиций высшего органа конституционного контроля в обеспечении и защите экономических основ местного самоуправления в России. В практике Конституционного Суда РФ проявляется неудовлетворительность существующей системы реализации нормативной основы экономической базы муниципалитетов, при этом Конституционный Суд РФ через выработку своих правовых позиций сглаживает названный негатив и настраивает законодательные и исполнительные органы власти на создание необходимых условий развития местного самоуправления и неукоснительное обеспечение его экономической и организационной самостоятельности. Именно высший федеральный орган конституционной юстиции зачастую выступает последним оплотом защиты экономического потенциала местного самоуправления.

PROTECTION OF THE ECONOMIC BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF RUSSIA

Oleg A. Kozhevnikov^{1,2}, Irina V. Glazunova¹

¹ Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

² Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia

Article info

Received –

2020 March 23

Accepted –

2020 May 15

Available online –

2020 July 03

Keywords

Local government, economic basis
of municipalities, municipal
property, local budget, property
rights, Constitutional Court of
Russia, legal positions

The subject. The article is devoted to the analysis of decisions of the Constitutional Court of Russia concerning the economic basis of local government in Russia in order to demonstrate the special role of its legal positions in ensuring and protecting the economic foundations of local self-government in the Russian Federation. The subject of the article is legal acts and decisions of the Constitutional Court of Russia devoted to the economic foundations of local self-government in Russian Federation.

The aim of the article is to confirm or disprove the following hypothesis. As it seems from the practice of the Constitutional Court of Russia, the existing system of implementing the regulatory framework of the economic basis of municipalities in Russia is unsatisfactory, while the Constitutional Court of Russia, through the development of its legal positions, smoothes out the negative aspects and sets up legislative and executive authorities to create the necessary conditions for the development of local government and to ensure its economic and organizational independence.

The methodology. The authors apply general scientific methods of comparative, logical and statistical research, as well as analysis of Russian law enforcement and judicial practice in the field of local self-government.

The main results, scope of application. Despite the provisions of the European Charter of Local Government on the right of local governments to possess sufficient own financial resources, the reality shows a very deplorable picture of the formation of the regulatory framework of the economy of municipalities in Russia. The existence of very heterogeneous judicial practice, primarily arbitration, makes the situation worse. In this regard, a special role in protecting the economic foundations of local government is assigned to the Constitutional Court of Russia.

Conclusion. The issues of legal regulation of the economic basis of local government need increased attention of the state and urgently require a deliberate change, primarily in the form of developing a federal state policy, taking into account the practice already developed by the Constitutional Court of Russia. It is the highest federal body of constitutional justice that often acts as the last bastion of protecting the economic potential of local government.

1. Введение

Инициированные Президентом РФ изменения Конституции РФ с новой силой подняли вопросы конституционно-правового регулирования как социальных вопросов обеспечения прав человека, так и вопросов организации публичной власти [1, с. 115]. В предлагаемых поправках к Конституции РФ затронуты и вопросы конституционно-правового регулирования местного самоуправления, в частности предложены изменения статей 131–133 Конституции РФ.

Указанные изменения признаны заключением Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 соответствующими основам конституционного строя Российской Федерации, в частности в заключении указано, что заявленные изменения Основного закона не могут расцениваться как не соответствующие главам 1 и 2 Конституции РФ и не противоречат конституционной природе местного самоуправления¹ [2, с. 6].

В рамках настоящего исследования хотелось бы акцентировать особое внимание на правовом регулировании и защите экономических основ местного самоуправления, поскольку, на наш взгляд, именно они являются одной из главных гарантий наличия в РФ конституционного института местного самоуправления, призванного наиболее эффектив-

но решать вопросы в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Статья 9 Европейской хартии местного самоуправления устанавливает, что органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий, при этом финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом². Данное положение подкреплено и нормами статей 130 и 132 Конституции РФ, устанавливающими право субъектов местного самоуправления на самостоятельность своей экономической базы.

Кроме Основного закона вопросы экономической базы муниципальных образований мы можем найти и в других актах законодательства о местном самоуправлении как общего, так и специального характера, но всех их объединяет одно обстоятельство, что направлены они на реализацию фундаментальных основ муниципальной власти, которая по своей природе является властью самого местного сообщества (постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П, определения Конституцион-

¹ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии

Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

ного Суда РФ от 10 апреля 2002 г. № 92-О, от 6 марта 2008 г. № 214-О-П и др.)³.

Однако, несмотря на обилие нормативных положений, затрагивающих отдельные аспекты экономической базы местного самоуправления, реальная практика существования муниципальных властей показывает отсутствие их экономической самостоятельности и самодостаточности [3, с. 90, 91]. Так, согласно докладу Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году» общий объем доходов местных бюджетов в 2018 году составил 4245,7 млрд рублей, при этом 65 % (2745,6 млрд рублей) доходов местных бюджетов – межбюджетные трансферты и только 29 % (1231,4 млрд рублей) – налоговые доходы, 6 % (268,7 млрд рублей) – неналоговые доходы⁴. Указанные цифры только подтверждают наличие серьезных проблем в области обеспечения экономической основы местного самоуправления, которые являются следствием не только «ошибочных» управленческих экономических решений [4, с. 33], но и крайне неустойчивой нормативной практики регулирования местного самоуправления, помноженной на разнородную судебную практику. В этих условиях повышенную нагрузку в обеспечении прямого действия Конституции РФ, гарантированности самого существования местного самоуправления в России несет Конституционный Суд РФ, который за время своего существования вне зависимости от изменения федерального законодательства о местном самоуправлении неоднократно вставал на сторону муниципальных властей и в рамках своей компетенции формировал правовые позиции, обязательные для всех правотворческих, судебных и исполнительно-распорядительных органов власти [5, с. 20–24].

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02 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, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2002. № 3; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от

В этой связи обозначение названных позиций высшего органа конституционного контроля, способствующих обеспечению конституционных гарантий местного самоуправления, представляется актуальным не только для научного сообщества, но и для населения муниципальных образований, экспертного сообщества, властных государственных структур, обязанных признавать и гарантировать местное самоуправление на всей территории РФ [6, с. 59, 60].

2. Методология

Достижение результатов настоящего исследования стало возможным при применении общенаучных методов в рамках сравнительного, логического и статистического исследования, а также посредством анализа правоприменительной и судебной практики в области местного самоуправления.

При формировании выводов использовался анализ научной литературы по заявленной проблематике, обобщение передового опыта муниципалитетов по формированию экономической базы, а также опыт авторов исследования, полученный во время осуществления практической деятельности в органах местного самоуправления, осуществления образовательной деятельности на курсах повышения квалификации муниципальных служащих Уральского, Сибирского и Дальневосточных регионов Российской Федерации.

3. Современная концепция правового регулирования экономической основы местного самоуправления в России

В соответствии со статьей 49 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее по тексту – Федеральный закон 131-ФЗ) экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

10 апреля 2002 г. № 92-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2002. № 6; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2008. № 5.

⁴ Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году» // ОКМО. 2019. URL: <http://okmo.news/event.php?40> (дата обращения: 05.05.2020).

Первое, что бросается в глаза при оценке положений названной главы, это факт того, что федеральный законодатель в упомянутой статье закона понятие экономической основы местного самоуправления определяет значительно шире, чем в ранее действовавших законах о местном самоуправлении 1991 и 1995 годов⁵. С другой стороны, определяя содержание экономических основ местного самоуправления, законодатель уже не связывает их напрямую с интересами населения муниципального образования, как это было ранее, а раскрывает ее через установление этим же законом перечня вопросов местного значения, полномочий органов местного самоуправления и его должностных лиц, а также делегированных муниципалитету государственных полномочий [3, с. 89].

Тем самым Федеральный закон 131-ФЗ кардинальным образом перенаправил целевую экономическую основу местного самоуправления с реализации интересов населения на функции местного самоуправления по обеспечению вопросов местного значения и делегированных местным властям государственных полномочий. Это, безусловно, не могло не сказаться на судебной практике Конституционного Суда РФ.

4. Муниципальное имущество

Конституция РФ в своих нормах определяет, что в РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (часть 2 статьи 8). В то же время, исходя из статьи 55 (часть 3) Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 8, 34, 35, 130, 132 и 133, не только право частной собственности, но и право муниципальных образований может быть ограничено лишь федеральным законом, если это необходимо для защиты конституционных ценностей и если такое ограничение является соразмерным (постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 г. № 14-П⁶).

Статья 50 Федерального закона 131-ФЗ определяет виды муниципального имущества, которое может находиться в собственности любого муниципаль-

ного образования, вне зависимости от его типа. Однако следует отметить, что указанный перечень имущества не ограничивается лишь решением вопросов местного значения, осуществлением отдельных государственных полномочий и т. д., но и позволяет включать в состав муниципального имущества иное имущество, предназначенное для осуществления органами местного самоуправления возложенных на них законодательством РФ полномочий [7, с. 4, 5]. Так, например, положения Федерального закона 131-ФЗ предоставляют органам местного самоуправления право решать вопросы, не отнесенные к компетенции иных субъектов права, но только за счет собственных доходов муниципального бюджета.

В этой связи, очевидно, что статья 50 Федерального закона 131-ФЗ не может рассматриваться как определяющая закрытый перечень видов муниципального имущества, не допускающая наличия в муниципальной собственности иного имущества, имеющего такое же целевое предназначение, что и имущество, названное в данной статье⁷.

В тоже время с целью исключения из муниципальной собственности имущества, не соответствующего функциям местного самоуправления, упомянутая выше статья Федерального закона 131-ФЗ определяет, что в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее требованиям, оно подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Следует отметить, что правоприменительная практика указанного положения Федерального закона 131-ФЗ была крайне неоднозначной и приводила к невиданному с начала 1990-х годов изъятию муниципального имущества из собственности муниципалитетов [8].

Первоначально этому способствовало принятие федеральными властями Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Данным правовым актом было предусмотрено, что «находящееся в муниципальной собственности имущество, которое может находиться в федеральной собственности или

⁵ Закон РФ от 06 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010; Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2000 г. № 14-П «По делу о проверке

конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 1.

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 02 ноября 2006 г. № 540-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 2.

собственности субъектов Российской Федерации, подлежит безвозмездной передаче в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации в обозначенных указанным законом случаях»⁸. В результате применения Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ органы государственной власти весьма активно на безвозмездной основе изымали муниципальное имущество в свою пользу под предлогом невозможности его использования в дальнейшем муниципальными властями [9, с. 10–19, 20–29, 127–148].

Указанный процесс был частично приостановлен, но, к сожалению, не прекращен до конца, с принятием определения Конституционного Суда РФ от 07 декабря 2006 г. № 542-О⁹. В частности, Конституционный Суд РФ указал на необходимость волеизъявления органа местного самоуправления при передаче своего имущества федеральным или региональным властям, обязательное наличие согласованных действий между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и недопустимость органам государственной власти самостоятельно и в одностороннем порядке принимать решения о передаче муниципального имущества в свою собственность, игнорируя волеизъявление местных властей.

Еще одним ударом по имуществу муниципалитетов был нанесен принятием Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ¹⁰. Результатом приме-

нения указанного Закона, особенно в начальный период времени, стало массовое обращение предпринимателей в органы местного самоуправления за приобретением в собственность арендуемого муниципального имущества. Совершенно очевидно, что эти «притязания» во многих случаях отклонялись муниципальными властями, что приводило к многочисленным судебным спорам в арбитражных судах¹¹. Названные суды при рассмотрении споров руководствовались, прежде всего, позицией Высшего арбитражного суда РФ, изложенной в информационном письме Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 05.11.2009 № 134¹², в котором ныне упраздненный ВАС РФ приоритет в спорных отношениях отдавал предпринимателям, арендующим муниципальное имущество.

Как и в предыдущем случае, массовую волну изъятия муниципального имущества, обеспечение защиты конституционных гарантий муниципалитета на управление собственным имуществом осуществил Конституционный Суд РФ, указав в постановлении от 20 декабря 2010 г. № 22-П, что положения Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ не предполагают возможности принудительного отчуждения из муниципальной собственности объектов, хотя и предоставленных в аренду субъектам малого и среднего бизнеса, но необходимых муниципальным образованияам для решения вопросов местного значения и соответствующих требованиям законодательства о составе объектов муниципаль-

⁸ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 07 декабря 2006 г. № 542-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 2.

¹⁰ Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предприни-

мательства» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3615.

¹¹ См.: Решение Арбитражного суда Свердловской области от 12 июля 2010 г. N A60-15678/2010-С10; Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 26.05.2010 по делу № А74-355/2010 о признании незаконным отказа органа местного самоуправления в приватизации путем выкупа арендуемого нежилого помещения // ГАРАНТ.РУ. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/35032663/#ixzz6MPNe7wup>.

¹² Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05 ноября 2009 г. № 134 «О некоторых вопросах применения Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. № 49.

ной собственности¹³. Однако уже запущенный маховик арбитражного судопроизводства по указанным делам еще не скоро воспринял такую жесткую позицию высшего органа конституционного контроля и остановил «репрессивную политику» в отношении имущества местных властей [10, с. 29].

5. Средства местных бюджетов

Одной из наиболее значимых проблем развития местного самоуправления в России является недостаточный уровень его финансового обеспечения, вызванный высокой дифференциацией в социально-экономическом развитии территории [11, с. 78–81]. В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса РФ под местным бюджетом понимается форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления.

Нельзя не вспомнить неоднократно выраженную Конституционным Судом РФ правовую позицию, согласно которой местный бюджет не существует изолированно, а является составной частью финансовой системы РФ и при недостаточности собственных доходных источников у муниципальных образований возникает обязанность органов государственной власти осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, посредством использования установленных бюджетным законодательством правовых механизмов (постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П; определения Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 142-О, от 13 июня 2006 г. № 194-О, от 2 ноября 2006 г. № 540-О и от 10 октября 2013 г. № 1591-О¹⁴).

Таким образом, недостаток финансовых средств муниципальных бюджетов должен быть

устранен вышестоящими уровнями бюджетной системы РФ путем оказания соответствующей помощи (межбюджетные трансферты) муниципалитету для наиболее эффективного решения органами местного самоуправления и вопросов местного значения, и делегированных государственных полномочий [12, с. 18]. Представляется, что именно таким подходом обусловлено декларируемое в еще не утвержденной в окончательном виде редакции части 3 статьи 133 Конституции РФ норме, предусматривающей единство органов местного самоуправления и органов государственной власти в единой системе публичной власти в Российской Федерации, без ущемления положений статьи 12 Конституции РФ о не вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. На такое понимание настраивает и позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в заключении от 16.03.2020 № 1-3.

В части обязанности органов государственной власти не только обеспечивать возможности для полноценного формирования местного бюджета, но и при необходимости оказывать непосредственную поддержку его формированию весьма показательна позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в его постановлении от 18 июля 2018 г. № 33-П. Выражается она в целом в следующем: «объем и состав бюджета на конкретный финансовый год должен коррелировать с установленными законодательством о местном самоуправлении полномочиями, в случае если это не происходит, то выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности и, в конечном счете, социально-экономического развития муниципальных образований – часть общей государственной политики, направленной на реализацию

¹³ Постановление Конституционного суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 1.

¹⁴ Постановление Конституционного суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов

Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 4; Определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 142-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 5; Определение Конституционного Суда РФ от 13 июня 2006 г. № 194-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 5; Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 2; Определение Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 1591-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2014. № 3.

конституционного принципа социального государства (статья 7 Конституции Российской Федерации)»¹⁵.

Это также соответствует и положениям Европейской хартии местного самоуправления, устанавливающей, что защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов (пункт 5 статьи 9), что указано в постановлении Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П¹⁶.

Уже длительное время, фактически с момента принятия Федерального закона 131-ФЗ, абсолютное большинство ученых, экспертов и практиков в своих работах и выступлениях обращают внимание на крайнюю диспропорцию между вопросами местного значения и источниками формирования местных бюджетов [13–15]. Причем указанная диспропорция не сокращается из года в год, что приводит к необходимости местных властей обращаться к органам власти вышестоящего уровня бюджетной системы за помощью. А это, в свою очередь, приводит к тому, что на практике формирование средств местных бюджетов осуществляется непременно органами федеральной и региональной государственной власти в процессе исполнения своих конституционных и международных обязательств по обеспечению выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований в складывающихся условиях повсеместного отсутствия или недостаточности собственных средств у муниципалитетов [16, с. 40–42]. Совершенно очевидно, что это никоим образом не способствует установленному законодательством РФ принципу самостоятельности местного самоуправления, надо сказать честно, в области формирования муниципального бюджета, ее фактически нет.

6. Имущественные права

Под имущественными правами в российском праве, как правило, понимаются субъективные права муниципального образования, участников му-

ниципальных правоотношений, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом, а также с теми материальными (имущественными) требованиями, которые возникают между участниками экономического оборота по поводу распределения обмена этого имущества [17, с. 18–20].

Общие правила владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, составляющие основу имущественных прав муниципальных образований, установлены статьей 51 Федерального закона 131-ФЗ, содержащей целый ряд фундаментальных норм, реализующих положения части 1 статьи 132 Конституции РФ о самостоятельности органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью. В частности, органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, вправе его передавать во временное или в постоянное пользование субъектам права, отчуждать, совершать иные сделки с муниципальным имуществом в соответствии с федеральными законами. Формой распоряжения имуществом муниципального образования, может выступать концессия, которая в свою очередь регулируется Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [18, с. 785].

Выявляя конституционно-правовой смысл положений статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ, Конституционный Суд РФ в своем определении от 25 февраля 2016 г. № 405-О отметил, что Конституция Российской Федерации прямо относит к компетенции органов местного самоуправления полномочия по осуществлению ими самостоятельного управления муниципальной собственностью, при этом наделение именно органов местного самоуправления правом на управление муниципальным имуществом вовсе не означает пренебрежение конституционными правами граждан на осуществление местного самоуправления, поскольку по смыслу действующего отечественного законодательства местное самоуправление осуществляется не отдельными гражданами или группами граждан, а в целом

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2018. № 6.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 6.

населением муниципального образования, причем как непосредственно в установленных формах, так и через органы местного самоуправления¹⁷.

Распространение принципов неприкосновенности и свободы собственности, свободы договора и равенства на органы местного самоуправления, как уполномоченных представителей собственников муниципального имущества в гражданском обороте, было подтверждено правовой позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в его определении от 08 февраля 2011 г. № 131-О-О. В нем было отмечено, что при заключении договоров о продаже субъектам малого и среднего предпринимательства муниципального имущества муниципальные образования, выступающие в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с другими участниками гражданского оборота (пункт 1 статьи 124 ГК РФ) и поэтому органы местного самоуправления, как представители муниципалитета, как и другие собственники имущества (государственные, частные и т. д.), вправе действовать своей волей в своем интересе, поскольку это право не ограничено законодательством¹⁸.

Завершая анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ в части регламентации имущественных прав, как одного из важных элементов экономической основы муниципальных образований, нельзя вновь не вспомнить о Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П¹⁹, в котором высший орган конституционного контроля особо подчеркнул, что, несмотря на то обстоятельство, что муниципальные образования как участники гражданского оборота не занимаются предпринимательской деятельностью, решение вопросов местного значения в ряде случаев предполагает предоставление муниципального имущества хозяйствующим субъектам иной формы собственности (с сохранением за муниципальными властями права муниципальной собственности) в целях оказания названными хозяйствующими субъектами для тех или иных услуг, связанных с жизнеобеспечением населения. В таких ситуациях нахождение объекта муниципаль-

ной собственности в составе казны муниципального образования выступает гарантией того, что вне зависимости от воли хозяйствующего субъекта осуществления экономической деятельности, свободного в принятии решения о ее прекращении или изменении по собственному желанию в любое время, муниципальное образование не лишится собственности и в дальнейшем возможности получения соответствующих работ и услуг из-за отсутствия у него соответствующей инфраструктуры.

7. Заключение

Современное состояние экономических основ местного самоуправления большинством специалистов оценивается как крайне неудовлетворительное [19–21]. Абсолютное большинство муниципальных образований являются дотационными, то есть неспособными за счет собственных ресурсов обеспечить экономическую составляющую в решении вопросов местного значения. В таких условиях федеральные органы власти и органы власти субъектов РФ в рамках своих бюджетных полномочий вынуждены оказывать посильную помощь в выравнивании бюджетной обеспеченности дотационных муниципальных образований. Однако это порождает зачастую элементы «иждивенчества» и совершенно очевидно не стимулирует местные власти и сообщества к повышению эффективности экономики муниципалитета.

Кроме того, отсутствие фактически экономической самостоятельности местных властей не только не способствует росту экономического потенциала регионов и всего государства, но и находится в очевидном противоречии с положениями Европейской хартии местного самоуправления, Конституции РФ и приводит к постоянной необходимости государственной власти «держаться на плаву» местное самоуправление [22–24]. Негативность существующей системы реализации нормативной основы экономической базы муниципалитетов проявляется и в судебной практике Конституционного Суда РФ, который в значительной степени через выработку своих правовых позиций сглаживает названный негатив и настраивает законодательные и исполнительные ор-

субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 1.

¹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2016 г. № 405-О // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 08 февраля 2011 г. № 131-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности

ганы власти на создание необходимых условий развития местного самоуправления и неукоснительное обеспечение его экономической и организационной самостоятельности. Однако следует признать, что не все решения Конституционного Суда РФ исполняются должным образом и находят свое выражение в соответствующих решениях законотворческих и исполнительных органах [25, с. 10]. В этой связи очень

важно, чтобы Президент РФ, как гарант исполнения на всей территории РФ Основного закона, принимал в рамках своих полномочий действенные меры по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда РФ в любой сфере, а в сфере местного самоуправления особенно, поскольку именно от местных властей, наиболее приближенных к населению, зависит экономическое будущее всего государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шустров Д.Г. Принципы конституционного толкования / Д.Г. Шустров // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 1 (134). – С. 107–132.
2. Морщакова Т.Г. О диалектике конституционного процесса и конституционных изменений / Т.Г. Морщакова // Новая газета. – 2020. – № 4. – С. 6–7.
3. Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ / Е.С. Шугрина // Правоприменение. – 2018. – Т. 2. – № 3. – С. 89–109. DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109.
4. Костюков А.Н. Экономическая основа местного самоуправления: от муниципального имущества до новой экономической политики / А.Н. Костюков // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 1. – С. 32–34.
5. Шугрина Е.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по главе 8 Конституции России «Местное самоуправление» / Е.С. Шугрина // Муниципальная власть. – 2013. – № 3. – С. 19–29.
6. Пешин Н.Л. Проблемы и перспективы экономического и социального развития местного самоуправления / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 58–62.
7. Баженова О.И. Правовые основы формирования имущественной базы местного самоуправления / О.И. Баженова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 3. – С. 3–9.
8. Тимченко В.С. Правовое регулирование и правоприменительная практика реализации имущественных отношений в муниципальных образованиях / В.С. Тимченко, Л.И. Пронина // Практика муниципального управления. – 2008. – № 6. – С. 8–18.
9. Актуальные вопросы формирования и эффективного использования муниципальной собственности / под общей ред. В.С. Тимченко. – М.: Издание Государственной Думы, 2009. – 166 с.
10. Васильева Е.И. Проблемы развития местного самоуправления / Е.И. Васильева, О.Ю. Гусельникова // Муниципалитет: экономика и управление. – 2018. – № 4 (25). – С. 26–32.
11. Ворошилов Н.В. Проблемы финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований / Н.В. Ворошилов // Этап: экономическая теория, анализ, практика. – 2018. – № 5. – С. 77–90.
12. Миронова С.М. Обеспечение интересов муниципальных образований при формировании финансовой политики Российского государства / С.М. Миронова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 1. – С. 17–19.
13. Постовой Н.В. Муниципальное управление: планирование, собственность, компетенция / Н.В. Постовой. – М.: Юриспруденция, 2014. – 144 с.
14. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Проспект, 2016. – 312 с.
15. Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 69–73.
16. Бухвальд Е.М. Возможности местных бюджетов при реализации муниципальных стратегий развития / Е.М. Бухвальд, М.А. Печенская // Проблемы развития территорий. – 2017. – № 4. – С. 37–50.
17. Левина В.В. Роль финансовых инструментов в регулировании муниципального развития / В.В. Левина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 3. – С. 15–21.
18. Платова О.А. Распоряжение имущественным комплексом муниципального образования как экономическая основа местного самоуправления / О.А. Платова // Научные достижения и открытия современной

молодёжи : сборник статей победителей Международной научно-практической конференции в 2 частях (Пенза, 17 февраля 2017 г.). – Пенза : МЦНС «Наука и Просвещение», 2018. – С. 784–786.

19. Ускова Т.В. Социально-экономическое развитие территорий: проблемы эффективности региональной политики / Т.В. Ускова // Проблемы развития территории. – 2016. – № 2 (82). – С. 7–18.

20. Habitat III Issue Papers. 7 - Municipal-Finance. New York, 31 May 2015. – URL: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-7_Municipal-Finance-2.0.pdf (дата обращения: 09.02.2020 г.).

21. Нехайчук Д.В. Укрепление бюджетного потенциала для обеспечения финансовой независимости органов местного самоуправления / Д.В. Нехайчук, Ю.С. Нехайчук // Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология. – 2018. – Т. 20, № 1. – С. 99–109.

22. Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям / Э. Маркварт // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 2. – С. 25–36.

23. Höfelmann M. Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland – Organisation und Aufbau der Kommunalverwaltung. Mit exemplarischem Vergleich der Stadtverwaltungen der Landeshauptstädte Hannover und Erfurt. – München : Grin Verlag, 2015. – 32 p.

24. Ускова Т. В. Региональная политика территориального развития : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Воишилов. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 156 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).

25. Шугрина Е.С. Позиции Конституционного суда РФ: экономическая основа местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2016. – № 2. – С. 8–16.

REFERENCES

1. Shustrov D.G. Principles of constitutional interpretation. *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie = Comparative constitutional review*, 2020, no. 1, pp. 107–132. (In Russ.).

2. Morshakova T.G. On the dialectic of the constitutional process and constitutional changes. *Novaya Gazeta= New Newspaper*, 2020, no. 4, pp. 6–7. (In Russ.).

3. Shugrina E.S. Economic basis of local self-government: legal analysis. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 89–109. DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109. (In Russ.).

4. Kostyukov A.N. Economic basis of local self-government: from municipal property to new economic policy. *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 1, pp. 32–34. (In Russ.).

5. Shugrina E.S. Legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation on Chapter 8 of the Constitution of Russia "Local self-government". *Municipal'naya vlast' = Municipal power*, 2013, no. 3, pp. 19–29. (In Russ.).

6. Peshin N. L. Problems and prospects of economic and social development of local self-government. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2017, no. 12, pp. 58–62. (In Russ.).

7. Bazhenova O. I. Legal bases of formation of the property base of local self-government. *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*. 2018, no. 3, p. 3–9. (In Russ.).

8. Timchenko V.S., Pronina L.I. Legal regulation and law enforcement practice of the implementation of property relations in municipalities. *Praktika municipal'nogo upravleniya = Practice of municipal management*, 2008, no. 6, p. 8–18. (In Russ.).

9. Timchenko V.S. (ed.). Actual issues of the formation and efficient use of municipal property. Moscow, Publication of the State Duma, 2009. 166 p. (In Russ.).

10. Vasilieva E.I., Guselnikova O.Yu. Problems of local self-government. *Municipalitet: ekonomika i upravlenie = Municipality: economy and management*, 2018, no. 4, pp. 26–32. (In Russ.).

11. Voroshilov N.V. Problems of financial and economic independence of municipalities. *Etap: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika = Stage: economic theory, analysis, practice*, 2018, no. 5, pp. 77–90. (In Russ.).

12. Mironova S.M. Ensuring the interests of municipalities in the formation of the financial policy of the Russian state. *Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal service: legal issues*, 2013, no. 1, pp. 17–19. (In Russ.).

13. Postovoy N.V. *Municipal management: planning, ownership, competence*. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2014. 144 p. (In Russ.).
14. Shugrina E.S. (ed.). *Report on the state of local self-government in the Russian Federation: current challenges and development prospects*. Moscow, Prospect Publ., 2016. 312 pp. (In Russ.).
15. Byalkina T. M. the constitutional principle of local self-government independence in solving local issues at the present stage of municipal reform. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 5, pp. 69–73. (In Russ.).
16. Buchwald E.M., Pecherskaya M.A. Opportunities of local budgets when implementing municipal development strategies. *Problemy razvitiya territorii = Problems of territorial development*, 2017, no. 4, pp. 37–50. (In Russ.).
17. Levina V. V. The role of financial instruments in regulating municipal development. *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 3, pp. 15–21. (In Russ.).
18. Platova O.A. *Handfling of the property complex of a municipality as an economic basis for local self-government*, in: Gulyaev G.Yu. (ed.). *Scientific achievements and discoveries of modern youth: collection of articles by winners of the International Scientific and Practical Conference* (Penza, 10 February 2017). Penza, Nauka i obrazovanie Publ., 2017. P. 784–786. (In Russ.).
19. Uskova T.V. Socio-economic development of territories: problems of regional policy effectiveness. *Problemy razvitiya territorii = Problems of territory development*, 2016, no. 2 (82), pp. 7–18. (In Russ.).
20. *Habitat III Issue Papers. 7 - Municipal-Finance*. New York, 31 May 2015. Available at : http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-7_Municipal-Finance-2.0.pdf (date of access 09.02.2020).
21. Nekhaichuk D. V., Nekhaichuk Yu.S. *Strengthening the budget potential to ensure the financial independence of local self-government*. *Vestnik VolGU. Seriya 3: Ekonomika. Ekologiya = Herald of the Volga State University. Series 3: Economics. Ecology*, 2018, vol. 20, no. 1, pp. 99–109. (In Russ.).
22. Markwart E. Organization of local self-government in Germany and adaptability of the German experience for the Russian reality. *Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie = Problem analysis and state government planning*, 2011, no. 2, pp. 25–36. (In Russ.).
23. Höfelmann M. *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland – Organisation und Aufbau der Kommunalverwaltung – Mit exemplarischem Vergleich der Stadtverwaltungen der Landeshauptstädte Hannover und Erfurt [Local self-government in Germany – Organisation and development of local government-with exemplary comparison of the municipal administrations of the state capitals Hannover and Erfurt]*. Munich, Grin Verlag, 2015, 32 p. (In Germ.).
24. Uskova T. V., Voroshilov N. V. *Regional policy of territorial development*. Vologda, ISERT RAN Publ., 2015. 156 p. (In Russ.).
25. Shugrina E. S. Positions of the constitutional court of the Russian Federation: the economic basis of local self-government and the powers of local self-government. *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2016, no. 2, pp. 8–16. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор; ¹ профессор кафедры государственного и муниципального права; ² профессор кафедры конституционного и международного права

¹ Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

² Уральский государственный экономический университет

¹ 644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а

² 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45

e-mail: jktu1976@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: 1494-4895; AuthorID: 346061

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Oleg A. Kozhevnikov – Doctor in Law, Professor;

¹ Professor, Department of State and Municipal Law;

² Professor; Department of Constitutional and International Law

¹ Dostoevsky Omsk State University

² Ural State University of Economics

¹ 55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia

² 62/45, 8 Marta/Narodnoy Voli ul., Yekaterinburg, 620144, Russia

e-mail: jktu1976@yandex.ru

RSCI SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

Глазунова Ирина Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: irine.glazunovoi@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 9844-8842; AuthorID: 297941

Irina V. Glazunova – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: irine.glazunovoi@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 9844-8842; AuthorID: 297941

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевников О.А. Защита экономической основы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / О.А. Кожевников, И.В. Глазунова // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 73–84. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).73-84.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevnikov O.A., Glazunova I.V. Protection of the economic basis of local self-government in the decisions of the Constitutional Court of Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2020, vol. 4, no. 2, pp. 73–84. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).73-84. (In Russ.).