

Е. С. Шугрина\*

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА РАЗНЫХ ВИДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

**Аннотация.** В статье проводится сравнение разных видов муниципальных образований, встречающихся в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ, исследуется вопрос о полномочиях субъектов РФ по установлению новых видов муниципальных образований. При анализе правового статуса муниципальных образований констатируется, что вопрос о равенстве разных видов муниципальных образований далеко не так однозначен. На примере практики Конституционного Суда РФ, материалов Государственной Думы подчеркивается, что предусматривая разные виды муниципальных образований, федеральный законодатель довольно четко сформулировал свое стремление установить их различия. Особое внимание уделяется анализу различий в правовом статусе муниципальных образований, относящихся к одному виду. В этом контексте рассматривается и декабрьское 2015 г. решение Конституционного Суда РФ по так называемому Иркутскому делу.

**Ключевые слова:** муниципальное образование, статус, равенство прав, конституционные ценности, коллизия прав, местное самоуправление, структура органов, территория.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.017-025**

**В**опрос о равенстве разных видов муниципальных образований далеко не так однозначен; он исследуется в решениях Конституционного Суда РФ; встречается в материалах Государственной Думы. О юридическом равенстве муниципальных образований говорится в контексте формирования органов местного самоуправления<sup>1</sup>, определения их структуры<sup>2</sup>, а также финансовых взаимоотношений<sup>3</sup>. По мнению Конституционного Суда РФ, сформу-

<sup>1</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджива по делу о проверке конституционности положений п. 1 ч. 4 и 5 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова (Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» /// СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> 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» // СПС «КонсультантПлюс».

© Шугрина Е. С., 2017

\* Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
eshugrina@yandex.ru  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

лированному в декабре 2015 г., произвольные отступления от принципа юридического равенства муниципальных образований, когда местные сообщества могут ставиться в положение лишь объекта государственной деятельности, не согласуется с их конституционно-правовым статусом, в частности запретом произвольного ограничения прав местного самоуправления (ст. 130, 131 и 133 Конституции РФ)<sup>4</sup>.

В заключении Комитета по делам Федерации и региональной политике Государственной Думы от 20 января 2005 г. № 3.19-26/4 говорится, что федеральным законодательством уже предусмотрено равенство муниципальных образований и ограничение прав на законодательную инициативу в зависимости от статуса муниципального образования, что противоречит конституционным принципам организации местного самоуправления и ставит сельские и городские поселения как полноправных участников законотворческого процесса в неравное положение с муниципальными районами и городскими округами<sup>5</sup>.

Вместе с тем, предусматривая разные виды муниципальных образований, федеральный законодатель довольно четко сформулировал свое стремление установить их различия. Для сравнения можно привести нормы Федерального закона № 154-ФЗ, в котором говорилось только о муниципальном образовании.

П. А. Астафичев, анализируя особенности разных видов муниципальных образований, приходит к выводу, что на них оказывают свое влияние такие факторы, как хозяйственно-экономическая деятельность, плотность населения, степень концентрации объектов недвижимости, развитие публичной администрации, промышленности, торговли, финансов, средств массовой коммуникации, науки, образования и культуры. Столичное, городское и сельское самоуправление имеют определенную специфику, которая должна, насколько возможно, учитываться законодателем при правовом регулировании муниципальных отношений. В юридическом аспекте диффе-

ренциация столичного, городского и сельского самоуправления выражается в различном правовом статусе внутригородских территорий городов федерального значения, городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений. Конституционный принцип равенства предполагает, что законодатель не вправе вводить различия в правовом статусе лиц, если это не имеет разумного и объективного обоснования. Поэтому каждый вид муниципального образования характеризуется единообразным подходом к распределению предметов ведения, причем произвольное сужение их юридических возможностей недопустимо, если иное не установлено законом (закрытые административно-территориальные образования, наукограды, приграничные территории, ст. 80—82 Закона). Однако правовое равенство муниципальных образований соответствующих видов не означает равенства их потенциалов и уровней социально-экономического развития, что находится в зависимости от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры рынка. В частности, допускается перераспределение средств от муниципальных образований, являющихся донорами, в пользу экономически более слабых муниципалитетов на основе единых критериев такого перераспределения<sup>6</sup>.

Анализ норм действующего законодательства позволяет сделать вывод о фактических различиях в правовом статусе разных видов муниципальных образований. Это проявляется в следующем.

1. В Федеральном законе № 131-ФЗ установлено определенное соотношение вида административно-территориальной единицы и вида муниципального образования. Например, сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов); городское поселение — город или поселок (иными

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

<sup>5</sup> Заключение Комитета по делам Федерации и региональной политике Государственной Думы от 20 января 2005 г. № 3.19-26/4 «На проект Федерального закона № 92677-4 "О внесении изменения в пункт 1 статьи 6 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Астафичев П. А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4.

словами, на территории городского округа не может быть двух городов; это является одной из причин отсутствия процедуры преобразования муниципального района в городской округ).

2. Для разных видов муниципальных образований предусматриваются разные принципы территориальной организации, установлены разные критерии создания муниципальных образований. Например, критерий транспортной доступности действует только в отношении муниципальных районов; пешеходной — сельских поселений.

3. Возможность изменения статуса путем преобразования в другой вид муниципального образования предусмотрена не для всех видов муниципальных образований. Например, нет процедуры преобразования городского округа в муниципальный район и наоборот.

4. Упраздняться или создаваться могут только сельские поселения. В отношении иных видов муниципальных образований, видимо, должен использоваться термин «преобразование», означающий разделение или объединение соответствующих муниципальных образований.

5. Для разных видов муниципальных образований предусмотрен разный перечень вопросов местного значения, который содержится в разных статьях федерального закона: для городских и сельских поселений — в ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ; для муниципальных районов — в ст. 15; для городских округов — в ст. 16; для внутригородских территорий городов федерального значения — в ст. 79. Причем вопросы местного значения муниципальных районов законодатель именуется вопросами межпоселенческого характера. Такая формулировка связана с особым статусом муниципального района как муниципального образования, объединяющего в обязательном порядке городские и сельские поселения<sup>7</sup>.

6. О возможности осуществления отдельных государственных полномочий говорится преимущественно в контексте муниципальных районов и городских округов (ст. 2, ч. 3 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ). По замыслу законодателя, именно эти виды муниципальных образований обладают достаточным потенциалом, инфраструктурой и ресурсами для

названной деятельности. Однако для поселений нет запрета на наделение отдельными государственными полномочиями.

7. В Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрены разные модели системы органов местного самоуправления в зависимости от вида муниципального образования (ст. 23, 34—37), установлена зависимость вида избирательной системы от вида муниципального образования (ст. 23). Например, для муниципального района предусмотрен косвенный порядок формирования представительного органа; только в сельских поселениях возможно проведение сходов; в некоторых видах муниципальных образованиях возможно совмещение для одного человека должностей главы муниципального образования, главы местной администрации и председателя представительного органа; пропорциональная система не применяется к подавляющему числу сельских поселений; возможность создания единой (совместной) администрации предусмотрена только для муниципального района и поселения, являющегося его административным центром.

8. Существуют значительные различия в сфере бюджетных отношений. Например, полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района (ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

9. В ст. 61—63 Бюджетного кодекса РФ предусмотрены разные источники доходов местных бюджетов, в том числе разный размер отчислений от федеральных и региональных налогов. Муниципальным правовым актом представительного органа муниципального района могут быть установлены единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов.

10. Имеются фактически различия и в распределении межбюджетных трансфертов между разными видами муниципальных образований. Например, в ч. 5 ст. 137 Бюджетного кодекса РФ предусматривается возможность наделения органов местного самоуправления

<sup>7</sup> Захаров И. В. Институт вопросов местного значения: проблемы теории и практики // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 88—93.

муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств бюджетов субъектов Федерации.

Необходимо подчеркнуть, что все названные различия и ограничения установлены федеральными законами и обусловлены стремлением сделать местное самоуправление более эффективным, а муниципальные услуги — более доступными. Как правило, больший объем полномочий и ресурсов предоставляется более крупным, более мощным муниципальным образованиям, как городские округа и муниципальные районы. Но с них и «спроса больше». Например, ежегодные доклады о результатах деятельности для последующей оценки ее эффективности готовят только главы муниципальных районов и городских округов<sup>8</sup>.

Вместе с тем имеются случаи установления различий для отдельных видов муниципальных образований законами субъектов РФ. Это встречается, например, в реестрах муниципальных должностей и порождает судебные решения<sup>9</sup>.

Следствием отнесения территории к конкретному виду муниципального образования (городскому или сельскому) являются и весьма существенные различия в объеме конституционных и иных прав и свобод граждан. Речь идет о доплатах учителям, врачам в сельских местностях, разной стоимости земли, недвижимого имущества, разной стоимости коммунальных услуг, разных нормативах по приезду скорой помощи, пожарных, разной экологической ситуации, доступности к объектам культурного, исторического наследия и т.п.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны

страны и безопасности государства. Различия в правовом статусе муниципальных образований, установленные федеральными законами и влекущие ограничения определенных прав граждан, в целом соответствуют конституционным требованиям. В названной статье Конституции РФ не говорится о конституционности ограничения прав на основании закона субъекта РФ, даже если он принят в пределах делегированных полномочий.

В научной литературе практически не исследуется вопрос о том, должны ли все муниципальные образования иметь равный статус или быть равными во взаимоотношениях с субъектами РФ (по аналогии с субъектами РФ и российским государством — ст. 5 Конституции РФ). В правоприменительной практике эта проблема периодически возникает, например, при рассмотрении жалоб граждан на то, что их территория получила статус городского поселения (и вошла в состав муниципального района с самостоятельной системой местного самоуправления), а не городского округа. В таких случаях правоприменитель обращает внимание только на то, что конституционное право на осуществление местного самоуправления у граждан реализовано; что конкретные территориальные пределы организацией местного самоуправления ни Конституцией РФ, ни действующим законодательством не установлены.

Кроме фактических различий в правовом статусе муниципальных образований разных видов, есть примеры установления различий между муниципальными образованиями, относящимися к одному виду. Это довольно четко видно на примере городских округов. Фактически у нас есть обычные городские округа и городские округа-научноград, городские округа-ЗАТО. Для каждого вида городского округа предусмотрены особенности, связанные, например, с установлением границ муниципального образования, определением компетенции органов местного самоуправления, возможностью выбора системы органов мест-

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Решение Верховного суда Республики Башкортостан от 8 июня 2012 г. по делу № 3-28/2012 ; Определение Верховного Суда РФ от 29 августа 2012 г. № 49-АПГ12-2 ; Определение Верховного Суда РФ от 17 февраля 2010 г. № 73-Г10-1 ; Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 332-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса государственного собрания—Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности Закона Республики Башкортостан "О реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан"» // СПС «КонсультантПлюс».



ного самоуправления и др. В этом случае наличие определенная конкуренция прав, вытекающих из особенностей осуществления местного самоуправления.

Установление общих принципов организации местного самоуправления возможно на основе выявления и установления баланса между конкурирующими конституционными ценностями, конституционными правами и свободами<sup>10</sup>. Так, анализируя соотношение права на самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления и обеспечением обороноспособности и безопасности государства, федеральный законодатель решил, что в ЗАТО возможна единственная модель организации местного самоуправления; выявляя баланс между избирательным правом и правом на осуществление местного самоуправления, федеральный законодатель установил, что пропорциональная избирательная система применяется, только если распределению между списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов; при определении соотношения права на осуществление местного самоуправления в городах федерального значения и необходимости сохранения единства городского хозяйства федеральный законодатель сделал выбор в пользу последнего, предоставив субъектам РФ дополнительные полномочия по правовому регулированию местного самоуправления. Такой подход полностью соответствует ст. 55 Конституции РФ; ограничение установлено федеральным законом в связи с необходимостью защиты определенных конституционных ценностей. Конституционный Суд РФ всегда стоял на страже этого. Например, рассматривая возможность формирования представительного органа муниципального района как путем прямого волеизъявления населения, так и в ином, отличном от муниципальных выборов, порядке, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что формирование представительного органа муниципального района путем делегирования возможно, если есть волеизъявление населения муниципального образования (выраженное непосредственно либо через

соответствующие представительные органы поселений), а также при условии, что входящие в его состав главы поселений и депутаты представительных органов поселений приобретают свои полномочия на основе волеизъявления населения<sup>11</sup>.

С. В. Нарутто обращает внимание на важность достижения конституционного баланса интересов. Конкуренция между равно защищаемыми основными правами и иными конституционно значимыми ценностями предполагает состязательность между различными конституционными правами, между индивидуальным конституционным правом человека и публичными интересами, охраняемыми Конституцией РФ. При конкуренции основных прав разумного компромисса можно достичь, только поступившись одним правом в пользу другого, проявляя гибкость и индивидуальный подход, учитывая фактические обстоятельства конкретного дела. Хотя эта конструкция на первый взгляд может показаться не совпадающей с положением ч. 3 ст. 17 Конституции РФ о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других людей. Вместе с тем правомерное ограничение какого-то права для более полной реализации другого права, имеющего в данной конкретной ситуации более важное значение для индивида и общества, не означает нарушения права<sup>12</sup>.

Вопрос о различиях в правовом статусе муниципальных образований исследовался Конституционным Судом РФ в 2015 г. при рассмотрении «Иркутского дела». Это дело возникло как реакция на те изменения, которые были внесены в законодательство субъектов РФ в 2014—2015 гг.

В этот период законами субъектов РФ фактически были установлены существенные различия в муниципальных образования, относившихся к одному виду. Например, во всех муниципальных районах Новгородской области представительные органы должны были формироваться путем делегирования, но в некоторых районах — с равной, независимо от численности населения поселения,

<sup>10</sup> Шугрина Е. С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные вопросы российского права. 2015. № 12. С. 41—51.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Нарутто С. В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 56—64.

нормой представительства, а в некоторых — исходя из численности населения поселения. Главы всех городских округов Новосибирской области (кроме Новосибирска) должны были избираться соответствующими представительными органами муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями, по результатам конкурса и возглавлять местные администрации, а мэр г. Новосибирска — на муниципальных выборах и возглавлять местную администрацию. В Московской, Калужской областях, Забайкальском крае представительные органы некоторых муниципальных районов должны были формироваться только путем делегирования, а в некоторых — только на муниципальных выборах, причем в законе субъекта РФ приводится список муниципальных образований с указанием на то, где какая модель должна применяться. В Республике Карелия, Забайкальском крае, Владимирской и Иркутской областях законом субъекта Российской Федерации задан способ избрания главы только одного городского округа — столицы субъекта Российской Федерации, в остальных городских округах могут применяться разные модели.

Различия в правовом статусе этих муниципальных образований, относящихся к одному виду, проявляются и в уровне правового регулирования (в однотипных муниципальных образованиях одни и те же вопросы в одних случаях регулируются уставом муниципального образования, в других — законом субъекта РФ) и в том, что в однотипных муниципальных образованиях устанавливаются разные организационные модели вне привязки к объективным критериям, а в силу дискреции законодателя. В Федеральном законе № 131-ФЗ установлен разный статус для разных типов муниципальных образований. Юридическое неравенство однотипных муниципальных образований в пределах одного субъекта РФ противоречит Конституции РФ.

Самое удивительное, что суды общей юрисдикции не видели в этом никаких нарушений. Анализ судебных решений показывает весьма неожиданные трактовки нормы Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов РФ. Особенно следует выделить следующие неоднозначные суждения судов:

- разница в формах избрания глав однотипных муниципальных образований не может свидетельствовать о дискриминации, поскольку жители конкретных муниципальных образований не обладают правом на участие в местном самоуправлении вне их места жительства (в ином муниципальном образовании)<sup>13</sup>;
  - не связанное с местом жительства конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления допускает существование территориальных различий при реализации данного права<sup>14</sup>;
  - ограничение конституционных прав на осуществление местного самоуправления основано на прямых нормах федерального закона, которыми предусмотрена возможность наделения полномочиями глав муниципальных образований посредством выборов из числа членов представительного органа данного муниципального образования<sup>15</sup>;
  - каких-либо критериев выбора одной из форм избрания главы муниципального образования, представительного органа федеральным законодательством не предусмотрено<sup>16</sup>;
  - если во всех поселениях предусмотрена одна модель формирования органов местного самоуправления, а во всех муниципальных районах другая, то налицо многовариантность и ограничение права на осуществление местного самоуправления отсутствует<sup>17</sup>.
- Приведенная правоприменительная практика высветила одну очень серьезную проблему: если федеральный законодатель считает целесообразным, то возможно установление

<sup>13</sup> Определение Верховного Суда РФ от 3 июня 2015 г. № 86-АПГ15-1 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Решение Владимирского областного суда от 26 января 2015 г. по делу № 3-6/2015(3-64/2014);~М-113/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Определение Верховного Суда РФ от 29 июля 2015 г. № 46-АПГ15-10 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Определение Верховного Суда РФ от 29 июля 2015 г. № 46-АПГ15-10; решение Московского областного суда от 8 сентября 2015 г. по делу № 3-608/2015~М-472/2015; решение Владимирского областного суда от 26 января 2015 г. по делу № 3-6/2015(3-64/2014);~М-113/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Решение Камчатского краевого суда от 16 сентября 2014 г. № 3-11/2014~М-27/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

разных моделей, разных критериев определения структуры органов местного самоуправления для разных типов муниципальных образований или для конкретных муниципальных образований. Пока федеральный законодатель этого не сделал, субъекты РФ не вправе этого делать — иное будет означать ограничение права на осуществление местного самоуправления, что противоречит Конституции РФ.

Реагируя на правоприменительную практику, Конституционный Суд РФ в постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П подчеркнул обязательность юридического равенства муниципальных образований и сформулировал определенные критерии возможной их дифференциации. В мнении судьи Конституционного Суда РФ Н. С. Бондаря, подготовленном уже после оглашения названного решения, обращается внимание на возможность дифференциации муниципальных образований для целей:

- а) закрепления безальтернативной модели организации местного самоуправления для конкретных муниципальных образований;
- б) использования различных моделей организации местного самоуправления на одном и том же уровне территориальной организации.

По мнению судьи, в данном случае следует исходить из принципа юридического равенства муниципальных образований (абз. 9 п. 4.2 мотивировочной части постановления), предполагающего в том числе юридическое равенство между муниципальными образованиями в их взаимоотношениях с органами государственной власти (постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П и от 29 марта 2011 г. № 2-П). В силу указанного принципа введение законодателем субъекта РФ для муниципальных образований различий в организации местного самоуправления допустимо, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые правовые средства соразмерны решаемым задачам и достигаемым целям.

Н. С. Бондарь поясняет, что по смыслу постановления Суда, применяемые для целей определения порядка формирования органов и структурной организации муниципальной власти критерии дифференциации муниципальных образований должны определяться с

учетом предъявляемых к ним позитивных (предоставительно-обязывающих) и негативных (ограничительных) требований. В позитивном плане вводимые критерии должны обеспечивать учет, в частности:

- а) влияющих на осуществление местного самоуправления региональных особенностей, связанных с характерными для данного субъекта РФ географическим положением, численностью и расселением жителей, соотношением городского и сельского населения, исторически сложившейся структурой народного хозяйства и т.д. ;
- б) роли публично-территориальной единицы в обеспечении комплексного социально-экономического развития субъекта РФ;
- в) пространственно-территориальных характеристик, а также степени концентрации населения и материально-финансовых ресурсов, степени взаимосвязи реализуемых на данной территории (уровне) публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъекта РФ;
- г) характера и объема участия органов местного самоуправления конкретного муниципального образования или вида муниципальных образований в осуществлении функций социального государства на конкретной территории как посредством реализации отдельных переданных государственных полномочий, так и в иных конституционно допустимых формах подобного участия;
- д) наличия на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение;
- е) уровня социально-правовой активности и самоорганизации населения, реально складывающейся практики местного самоуправления. Что же касается негативных (ограничительных) требований, то критерии дифференциации муниципальных образований не могут быть подчинены лишь одной государственной целесообразности; они не могут использоваться, например, для достижения необоснованных преимуществ политической силы, составляющей правящее большинство, равно как и для создания произвольных преград для общественно-политической деятельности своих оппонентов<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. С. Бондаря (Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П) // СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии с решением Конституционного Суда РФ по «Иркутскому делу» субъектам РФ необходимо разработать и нормативно закрепить критерии определения муниципальных образований, в отношении которых допускается применение в качестве безальтернативного одного из вариантов формирования представительного органа, избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования, в том числе установить критерии определения тех городских поселений, в отношении которых возможно применение соответствующего безальтернативного варианта. На основании статьи 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» это решение должно быть исполнено в течении шести месяцев

Первым на решение Суда отреагировал федеральный законодатель. Согласно поправкам, внесенным в Федеральный закон № 131-ФЗ 30 декабря 2015 г., законом субъекта РФ устанавливается перечень муниципальных районов и городских округов, в которых проведение

экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным. При этом законом субъекта РФ определяются критерии включения муниципальных районов и городских округов в указанный перечень, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления в данном субъекте РФ, включая степень концентрации возложенных на такие муниципальные образования государственных полномочий.

Выборочный анализ законов субъектов Федерации показывает, что они не могут или не хотят формулировать эти критерии, позволяющие им вводить безальтернативные модели местного самоуправления. Органам государственной власти субъектов РФ проще отменить собственный ранее вынесенный закон и вернуть альтернативность. По данным Минюста России, законы 7 субъектов РФ соответствовали решению Конституционного Суда РФ изначально; в 56 субъектах РФ законы приведены в соответствие с решением Суда; в 22 субъектах РФ эта работа находится в завершающей стадии<sup>19</sup>.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гриценко Е. В. Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 15.
2. Михалёва Н. А. Федерализм в России // Основные черты российского и немецкого государственного и правового порядка: общее и особенное: материалы немецко-российского симпозиума 11–12 октября 2011 г. Потсдам (Германия). — М., 2013.
3. Нарутто С. В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 2.
4. Сергеев Д. Б. Существенные признаки муниципального образования // Lex Russica. — 2013. — № 5.

*Материал поступил в редакцию 28 ноября 2016 г.*

#### PECULIARITIES OF THE LEGAL STATUS OF DIFFERENT TYPES OF MUNICIPALITIES

**SHUGRINA Ekaterina Sergeevna** — Doctor of Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
eshugrina@yandex.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

*Review.* The article compares different types of municipalities that can be found in the federal legislation and the legislation of the constituent entities of the Russian Federation, examines the problem of the powers of the constituent entities to establish new types of municipalities. When analyzing the legal status of municipalities the author underlines that the question

<sup>19</sup> По материалам Доклада о состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 г. // URL: <http://municipal-sd.ru/?q=node/634>.



*of equality between different types of municipalities is not so unambiguous. For example, it is emphasized that the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation, the State Duma materials provide for different kinds of municipalities, the Federal legislator has quite clearly articulated their desire to establish their differences. Particular attention is paid to the analysis of differences in the legal status of municipalities referred to the same type. In this context, the paper scrutinizes the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation held in December, 2015, on the so-called Irkutsk case.*

**Keywords:** *municipality, status, equality of rights, constitutional values, conflict of laws, local self-government, structure of the organs, territory.*

#### BIBLIOGRAPHY

1. *Gritsenko, E. V.* Organization of public power in the cities of Federal significance: in search for an optimal model // Constitutional and Municipal Law. — 2007. — № 15.
2. *Mihaleva, N. A.* Federalism in Russia // Main features of Russian and German State and legal order: common and specific features: German-Russian Symposium materials 11-12 October, 2011. Potsdam (Germany). — М., 2013.
3. *Narutto, S. V.* Competition of constitutional human rights and freedoms in the interpretations of the Constitutional Court of the Russian Federation // Constitutional and Municipal Law. — 2010. — № 2.
4. *Sergeev, D. B.* Significant signs of municipal formation // LexRussica. — 2013. — № 5.