



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-2-133-147

Научная статья

## Решение вопросов местного самоуправления в практике Конституционного Суда РФ в период реализации муниципальной реформы

А.А. Амиантов

*Российский университет дружбы народов*

Представленное исследование посвящено изучению практики Конституционного Суда Российской Федерации в отношении вопросов местного самоуправления в контексте муниципальной реформы 2014–2015 гг. и ее правовых последствий. Целью данной работы является осуществление комплексной оценки практики КС РФ по обозначенной проблематике работы органов местного самоуправления в период, последовавший за началом муниципальной реформы. Методология исследования построена за счет комбинирования элементов дескриптивного анализа и кейс-стади. Сделан вывод о том, что КС РФ последовательно отстаивает позицию о конституционном характере реформы органов местного самоуправления. Действие положений соответствующих нормативно-правовых актов ограничивается лишь частично и только в отношении муниципалитетов первого уровня – муниципальных органов власти поселений. С учетом лишения последних значительной части полномочий и наблюдающимся переходом к одноуровневой системе местного самоуправления принятие данных ограничений не влияет существенно на реализацию реформы. Принципиальное значение имеет позиция КС РФ относительно новых полномочий региональных властей по отношению к муниципалитетам. Увеличение арсенала правовых инструментов воздействия руководства субъектов федерации на глав местного самоуправления не было интерпретировано как нарушение конституционного принципа самостоятельности муниципальных образований. Последнее открывает возможность для дальнейшей легализации процесса встраивания муниципальных органов в структуру неформальной «вертикали власти».

**Ключевые слова:** Конституционный Суд Российской Федерации, муниципальная реформа, вопросы местного самоуправления

### Введение

Реформа 2014–2015 гг. стала важным этапом в развитии системы местного самоуправления в России. В относительно короткие сроки были приняты 5 федеральных законов, регулирующих функционирование местных ор-

---

© Амиантов А.А., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ганов власти (от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ, от 29 ноября 2014 г. № 382-ФЗ, от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ, от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ). В соответствии с изменениями в федеральном законодательстве возникли новые виды муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. Одновременно большая часть полномочий муниципальных органов сельских поселений была передана на уровень муниципальных районов. Также законодательные органы субъектов федерации приобрели право на уровне регионального законодательства проводить перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Данное право не распространяется лишь на ряд полномочий, обеспечивающих исполнение конституционного принципа самостоятельности муниципальных образований. Региональные власти также наделили правом на законодательном уровне определять способы избрания глав муниципалитетов и формирования и/или избрания представительных органов городских округов и муниципальных районов [21]. Также было увеличено количество допустимых способов избрания глав муниципалитетов. Параллельно законодатель расширил круг исполнения ими полномочий главы администрации муниципального образования. Так, Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ был закреплен способ избрания главы муниципалитета его представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией [22].

Реформа вызвала активную дискуссию как среди законодателей, так и внутри экспертного сообщества. И в первую очередь участники дебатов не могли достигнуть консенсуса в вопросе о соответствии реформы основному закону. За время, прошедшее с момента «запуска» реформы, Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) уже успел сформулировать свою позицию по данному вопросу. Однако эксперты-правоведы продолжают дискутировать по данному вопросу. Во многом этому способствуют спорные юридические кейсы, возникающие в ходе принятия региональными органами власти спорных решений относительно «укрупнения» муниципальных образований. В качестве примера в данном случае можно привести претензии к правовым процедурам, сопровождавшим юридическую ликвидацию городского поселения Быково (бывший Раменский муниципальный район) и сельского поселения Барвиха (бывший Одинцовский муниципальный район).

Повышенное внимание к обозначенному вопросу обеспечивает и структурная специфика соответствующих разделов федерального законодательства. Фактически в них не закреплено единое право на осуществление местного самоуправления. Оно выражено лишь в виде совокупности прав граждан РФ, которые связаны между собой посредством общей цели (последняя охватывает решение вопросов местного значения) и содержательной стороны. Конкретные формы упомянутых прав представляют собой разнообразные способы волеизъявления граждан. Они обосновываются по смыслу рядом положений Конституции РФ – ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ст. 130–133 [7, с. 57].

Увеличению актуальности обозначенной темы способствовало и увеличение активности самого КС РФ в части разбирательства жалоб и обращений, связанных с разрешением вопросов, имеющих отношение к сфере местного самоуправления. Для сравнения, за период 1995–2009 гг. было принято лишь 4 постановления КС РФ, имеющих отношение к муниципальной системе. Но за последующие 9 лет было вынесено 9 постановлений. (В рамках данного исследования анализируются лишь те из них, что касаются публично-властного аспекта системы местного самоуправления и не связаны с реализацией различных социальных прав граждан [7, с. 57].)

Росту интереса к теме способствует и продолжающийся процесс «укрупнения» муниципалитетов путем их объединения. Так, за период с 2015 г. по март 2018 г. в 36 субъектах РФ было проведено 239 преобразований муниципалитетов. Этот процесс закономерно сопровождался изменением нормативно-правовой базы функционирования органов местного самоуправления, что повлекло за собой оживленную дискуссию не только среди политиков и местных лидеров общественного мнения, но и специалистов в области муниципального права.

Все это указывает на сохраняющуюся высокую актуальность обозначенной темы.

Степень ее изученности сложно оценить однозначно. С одной стороны, было опубликовано большое число работ, посвященных правовой стороне муниципальной реформы в целом. В свет вышли исследования И.В. Бабичева [1], А.Г. Быкова [3], В.В. Вискуловой [4], М.В. Коростелева [9], А.Н. Костюкова [10], О.А. Ежуковой [6], Т.В. Ящук [24] и многих иных авторов.

С другой стороны, проблема решения вопросов местного самоуправления в практике КС РФ непосредственно в период реализации муниципальной реформы в России остается на сегодняшний день освещенной преимущественно фрагментарно, в контексте смежных или более широких по объему тем [2; 8; 20].

В качестве самостоятельного объекта изучения обозначенная тема поднималась в работах Е.В. Гриценко [5], А.Н. Костюкова, Ю.В. Благова [11], А.В. Еремина [7] и Л.Т. Чихладзе [23].

Е.В. Гриценко использовала материалы правоприменительной практики, чтобы раскрыть реальную проблематику реформы органов местного самоуправления, а также выявить сущностные моменты связанных с нею судебных споров и конституционных конфликтов. В ее исследовании был подробно освещен вопрос об истолковании КС РФ пределов действия принципа организационной самостоятельности системы местного самоуправления и права граждан на самостоятельное определение структуры местных органов власти [5].

А.Н. Костюков и Ю.В. Благов в ходе своих изысканий поставили под вопрос обоснованность решений КС РФ относительно муниципальной реформы. Согласно их мнению, проведенные преобразования привели к росту зависимости муниципальных глав от высшего должностного лица региона, и в то же время сократили спектр возможностей влияния на руководителей местных

органов власти со стороны населения и представительных органов местного самоуправления. Также исследователи пришли к выводу о том, что текущая позиция КС РФ противоречит его постановлениям от 15 января 1998 г. № 3-П и от 30 ноября 2000 г. № 15-П, в которых было прописано, что определение структуры органов местного самоуправления относится к числу вопросов местного значения, которые могут и должны решать муниципальные органы власти или население непосредственно, а не государственные структуры. В роли факультативного довода в пользу своей позиции авторы привели также теоретическое положение, в соответствии с которым муниципальная власть характеризуется наличием особого субъекта, отличающего ее от государственной власти. В качестве последнего выступает население муниципального образования, совмещающее в своем лице объект и субъект муниципально-правового регулирования [11, с. 63].

А.П. Ереминым была обобщена судебная практика КС РФ по вопросам местного самоуправления, однако исследователь воздержался от каких-либо оценочных суждений [7].

Л.В. Чхеладзе в ходе проведенных изысканий пришел к выводу о том, что муниципальная реформа во многом прошла в ключе заимствования европейской модели формирования исполнительных органов местного самоуправления. Признаками этого являются преобладание не прямых способов формирования исполнительных органов власти на базовом уровне и ограниченное влияние структур государственной власти на более высоком уровне. Одновременно отмечается, что законодателям предстоит решить ряд спорных вопросов в части организационных основ местного самоуправления, возникших в ходе закрепления и реализации регионами моделей муниципальной власти, что, помимо прочего, потребует привлечения к процессу КС РФ [23, с. 50, 51].

Однако большинство из этих работ достаточно ограничены по объему, что объективно препятствовало авторам раскрыть все аспекты исследуемой темы. Последнее также косвенным образом подтверждает наличие у заявленной темы высокой актуальности.

Методология исследования выстроена за счет сочетания дескриптивного анализа и элементов подхода кейс-стади.

Целью данного исследования является комплексная оценка судебной практики КС РФ по обозначенной проблематике в период, последовавший за «запуском» муниципальной реформы.

## Основная часть

Первые попытки оспорить конституционность муниципальной реформы были предприняты вскоре после завершения процесса формирования ее нормативно-правовой базы.

Так, 16 июля 2015 г. КС РФ вынес определение об отказе принять к рассмотрению жалобу, направленную А.А. Козоченко, С.П. Кондаковым и М.А. Федорченко. Истцы усмотрели нарушение своих конституционных прав в нормах,

содержащихся в п. 13 ст. 1 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ и п. 5 ст. 2 Федерального закона от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ. Упомянутые нормативно-правовые акты закрепили изменения в порядке избрания глав муниципальных образований. В обновленном законодательстве была предусмотрена возможность избрания главы муниципалитета его представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Заявители усмотрели в новеллах нарушение своих избирательных прав, закрепленных Конституцией (ст. 2, 3, 4 (ч. 2), 15 (ч. 1 и 2), 17 (ч. 1), 18 и 32 (ч. 1 и 2)). Однако КС РФ отказал им в рассмотрении жалобы. Поводом для этого стало нарушение процедурных норм. Заявители не смогли предоставить документы, подтверждающие факт того, что оспариваемые положения федерального законодательства были применены ранее судом в рамках конкретных дел. Приложенное к жалобе определение Верховного Суда Российской Федерации было расценено КС РФ исключительно как свидетельство того, что обозначенные положения закона являлись предметом оспаривания в рамках разбирательства в суде общей юрисдикции [14].

Первое решение КС РФ, полноценно отобразившее его позицию по отношению к муниципальной реформе, было вынесено в конце 2015 г. 1 декабря 2015 г. КС РФ было принято постановление № 30-П. Данным решением суд выразил свою позицию относительно проверки соответствия основному закону 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 отдельных положений регионального законодательства Иркутской области. Поводом для начала разбирательства стал запрос группы депутатов Государственной Думы РФ. Последние поставили под вопрос конституционность законодательных новелл, изменивших порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, а также систему замещения должности главы муниципалитета и нормы, определяющие положение последнего в структуре органов местного самоуправления [13; 15]. В соответствии с изменениями в законодательстве соответствующие элементы правовой сферы регулируются в соответствии с нормами регионального законодательства и уставами муниципальных образований. Также в законодательстве было закреплено положение, в соответствии с которым изменился порядок формирования представительных органов муниципальных районов. В их состав, согласно принятым новеллам, было разрешено включать глав поселений, избранных представительными органами власти из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией [13; 15].

В итоге КС РФ признал обозначенные положения закона не противоречащими нормам Конституции. Они были расценены как направленные на обеспечение баланса реализации интересов государственного и муниципального уровня. В то же время было подчеркнуто, что модель наделения полномочиями муниципальных депутатов и главы местного самоуправления, отличная от прямых выборов, может использоваться лишь в отношении городских округов и муниципальных районов. Избрание главы представительным органом

из числа кандидатов, отсеянных конкурсной комиссией, также было признано допустимым в случае внутригородских районов и отдельных городских поселений, для которых характерна высокая концентрация государственных функций [13; 15].

В постановлении КС РФ было прописано, что процесс формирования представительных органов муниципалитетов, созданных на основании территориального (районного) принципа, может быть выстроен в порядке, отличном от прямых выборов. Однако для этого должно быть соблюдено одно условие. Представительный орган власти необходимо формировать как структуру народного представительства. Последнее предполагает включение в его состав лиц, которые ранее были избраны населением в ходе муниципальных выборов, т.е. глав поселений и депутатов их представительных органов. Интеграция депутатов в структуру представительного органа муниципального района в данном случае обуславливается наличием у них мандата, который не может быть получен иначе как посредством победы в ходе прямых выборов. Полномочия глав, включенных в состав представительного органа муниципального района, согласно позиции КС РФ проистекают из различных способов замещения указанной должности. Таким образом, в состав представительного органа могут войти как главы, получившие этот статус благодаря прямому волеизъявлению граждан, так и их коллеги, избранные депутатами представительного органа поселения [13; 15].

Одновременно КС РФ своим решением наложил ограничения на порядок рекрутирования членов представительного органа муниципалитета, формируемого путем делегирования глав поселений. На первичном уровне местного самоуправления (сельские и городские поселения) была признана недопустимой практика установления способа формирования представительного органа власти, отличного от прямых муниципальных выборов [13; 15].

Недопустимым было признано включение в состав представительного органа муниципального района, сформированного из числа представителей поселений, их глав, которые были избраны представительными органами соответствующего уровня из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией [13; 15].

Равным образом была оценена практика введения на уровне городских и сельских поселений безальтернативного способа замещения должности главы муниципалитета и определения положения последнего в структуре органов местного самоуправления. Как было подчеркнуто КС РФ, в рамках первичного уровня самоуправления в числе альтернативных способов замещения глав обязательно должно быть предусмотрено проведение прямых выборов [13; 15].

Постановление КС РФ затронуло также положение городских поселений, которые приближаются к городским округам с позиций социально-экономического развития, но не могут быть наделены соответствующим статусом в силу несоответствия требованиям к состоянию социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения муни-

ципальными органами соответствующего круга вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий. Согласно правовой позиции КС РФ порядок избрания главы муниципалитета и его положение в структуре органов местного самоуправления для поселений такого рода должны определяться в том же порядке, что и в случае городского округа. При этом было акцентировано внимание на том, что критерии причисления поселений к этой категории должны быть закреплены законодательно [13; 15].

Также рассматриваемое постановление КС РФ содержало предписание властям регионов привести нормативно-правовое регулирование работы органов местного самоуправления в соответствии с изложенными в данном акте позициями. Последнее должно было вынудить региональные власти выработать и нормативно закрепить критерии для выделения муниципалитетов, в которых возможен отказ от выборов глав посредством прямых выборов и их включение в состав органов представительной власти. Одновременно было подчеркнуто, что федеральный законодатель обладает правом устанавливать дополнительные критерии, обязательные с точки зрения дублирования в региональном законодательстве [13; 15].

Необходимо отметить, что данное постановление стало поводом для конфликта мнений внутри КС РФ. Судья А.Н. Кокотов не согласился с постановлением и выразил особое мнение по данному вопросу. Согласно его позиции новеллы, внесенные в федеральное законодательство, существенно ограничили конституционное право россиян на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, что напрямую противоречит ст. 12, 130 и 131 Основного закона. По мнению А.Н. Кокотова, у региональных властей уже имеется в наличии широкий круг возможностей в плане стимулирования выбора местными органами власти приемлемой для субъекта модели организации аппарата муниципальной власти. Как было подчеркнуто в рамках особого мнения судьи, новые нормы федерального законодательства фактически наделили региональные власти неограниченными правами в определении способа избрания глав муниципалитетов и места последних в рамках структуры органов местного самоуправления. За счет этого, по мнению А.Н. Кокотова, муниципалитеты в реальности встраиваются в вертикаль государственной власти [11, с. 63].

С этой позицией не согласился судья КС РФ Н.С. Бондарь, также опубликовавший свое мнение по поводу рассматриваемого постановления. Новую модель законодательного регулирования организации местного самоуправления он охарактеризовал как несомненно конституционную. Аргументируя свою позицию, он указал, что ч. 1 ст. 131 Конституции России закрепляет в качестве обязательного лишь первичный, поселенческий уровень местного самоуправления. Устройство муниципальных образований второго территориального уровня, по мнению Н.С. Бондаря, определяется федеральным законодательством. И потому законотворческие структуры соответствующего уровня обладают правом определять различное соотношение муниципальных и государственных начал. Последнее подразумевает в том числе возможность

формирования на данном территориальном уровне местных органов власти [11, с. 64].

Большую роль в развитии системы местного самоуправления в период, последовавший за проведением муниципальной реформы, сыграло определение КС РФ от 16 января 2018 г. № 12-О. Губернатор Забайкальского края Н.Н. Жданова направила в КС РФ запрос о проверке соответствия нормам основного закона положений ч. 1 и 2 ст. 74 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержащих описание оснований для отрешения от должности главы муниципального образования и главы местной администрации в соответствии с решением высшего должностного лица региона. Заявитель попытался обжаловать указанные положения, аргументируя свою позицию их неопределенностью. Согласно позиции губернатора, положения описывают процедуру и основания отрешения главы муниципалитета либо местной администрации недостаточно четко [17].

По данному вопросу представители КС РФ сформулировали следующую позицию. Согласно их мнению, при отсутствии в тексте закона особых оговорок решение вопроса об отстранении главы муниципалитета или руководителя администрации осуществляется путем издания правового акта ненормативного характера. Выбор другого способа в данном случае подразумевал бы предоставление высшему должностному лицу региона выбор не только правовой формы опосредования государственно-властной воли, но также и самого порядка судебной защиты прав заинтересованного лица. Последнее было бы равнозначно нарушению принципа конституционного равноправия, порождая различия в реализации права на судебную защиту в рамках однородных правоотношений [17].

Характеризуя основания для отрешения главы муниципального образования либо его администрации от должности, КС РФ акцентировал внимание на том, что соответствующие правовые последствия могут повлечь за собой не только деяния, перечисленные в положениях закона. Достаточным основанием для отрешения от должности в данном случае может служить и бездействие, порождающее аналогичные отрицательные последствия. Основанием этого служит тот факт, что основанием для отрешения должностного лица являются не непосредственно допущенные им нарушения. В этом качестве выступает непринятие должностным лицом (в рамках собственных полномочий) мер по исполнению решения суда, в рамках которого было зафиксировано нарушение. Соответственно, как было закреплено в рассматриваемом определении КС РФ, основанием для отрешения от должности может являться и пассивная форма противоправного поведения [17].

Впрочем, развитию правоприменительной практики в данном ключе препятствует систематическое нарушение принципов ее единообразия. Как выяснилось впоследствии, Забайкальский краевой суд проигнорировал разъяснения КС РФ и 17 марта 2017 г. отменил постановление губернатора Забайкальского края от 21 февраля 2017 г., в соответствии с которым глава го-

родского поселения «Оловянинское» был отрешен от должности. Глава края ходатайствовал о разъяснении предшествующего определения КС РФ, желая уточнить, являются ли приведенные в нем выводы общеобязательными. Также Н.Н. Жданова просила представителей КС РФ разъяснить, каким образом высшее должностное лицо региона может осуществить защиту нарушенного права в ситуации, когда суды общей юрисдикции не желают применять правовые положения федерального закона в соответствии с определением КС РФ. Однако в итоге было принято решение отказать губернатору в принятии ходатайства на основании того, что какая-либо неопределенность в вопросе о соответствии обозначенных положений федерального закона Конституции отсутствует [18].

Еще одним значимым шагом КС РФ в интерпретации правовой базы муниципальной реформы стало принятие определения КС РФ от 3 июля 2018 г. № 1676-О. КС РФ отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина С.Б. Крыжова на нарушение его конституционных прав абзацами 1 и 7 ч. 2.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Формулируя правовые основания для отказа, КС РФ конкретизировал полномочия представительных органов муниципального образования в рамках предъявления требований к лицу, претендующему на замещение должности главы муниципалитета в рамках конкурса. Несмотря на отсутствие прямого указания конкретных требований к компетенции кандидатов в федеральном законодательстве, КС РФ подчеркнул наличие у представительных органов муниципальных образований права принятия нормативно-правовых актов, регулирующих данный вопрос. Требования, предъявляемые к кандидатам, должны быть разумно обоснованы и носить недискриминационный характер [19].

### Заключение

В целом необходимо отметить, что КС РФ занял позицию «апологета» муниципальной реформы, последовательно отстаивая тезис о ее конституционности. Действие «муниципальных» новелл было лишь частично ограничено в отношении муниципальных образований первичного уровня, роль которых существенно упала в силу сокращения объема полномочий. Также необходимо отметить, что на практике создание новых муниципальных образований в процессе их «укрупнения» и вовсе сопровождается ликвидацией двухуровневой системы местного самоуправления, что в итоге приводит к исчезновению муниципальных органов власти на уровне поселений.

Также КС РФ не усмотрел в положениях новых законодательных актов нарушения конституционного принципа самостоятельности муниципальных образований. Эта позиция представляется наиболее спорной ввиду расширения правового инструментария, позволяющего региональным властям оказывать влияние на выбор способов и сам процесс избрания глав муниципальных образований. Последнее фактически дает возможность продолжить процесс

легализации встраивания муниципальных органов в структуру неформальной «вертикали власти».

Позиция, выраженная КС РФ, предоставила региональным властям уникальную возможность с точки зрения подавления сопротивления муниципальных элит проводимым преобразованиям. Необходимо подчеркнуть, что к моменту запуска реформы во многих регионах истеблишмент муниципального уровня активно сопротивлялся попыткам преформатировать систему местного самоуправления.

Обращаясь к конкретным кейсам, мы можем выделить яркое проявление такого рода тенденций в Московской области, где преобразования проводились наиболее последовательно и системно. Вследствие этого именно здесь противоречие между целями проведения реформы и интересами местных элит проявилось наиболее ярко. Так, лишь в 2017 г. в Подмоскovie свыше 1 тыс. муниципальных депутатов и несколько десятков глав муниципальных образований лишились своих постов в результате преобразований. При этом важно подчеркнуть: многие из глав муниципалитетов Московской области к моменту начала реформы бесценно занимали свои должности буквально с начала постсоветского периода. Например, по данным за 2012 г., 10 глав муниципальных образований Подмоскovie занимали соответствующие посты в течение более чем 20 лет [12].

В самом начале реформирования системы местного самоуправления в регионе из-за сопротивления инициативам губернатора А.Ю. Воробьева лишились своих постов главы Каширского (А.В. Максименко) и Можайского районов (Д.М. Беланович), Жуковского (А.Р. Бобовников) и Химок (В.В. Стрельченко). Были вынуждены уйти со своих постов главы муниципальных образований А.П. Филиппов (Орехово-Зуевский район), А.Г. Гладышев (Одинцовский район), А.Н. Плешаков (Дзержинский район), В.Н. Карабанов (Волоколамский район). Конфликт между региональными и муниципальными властями также проявился косвенным образом, через инициированные Московской областной прокуратурой представления об отстранении с должности мэра И.В. Савинцева (Пушино) и П.Н. Залесова (Серпухов) [12].

Важно подчеркнуть: далеко не всегда конфликт между региональным руководством и муниципальными элитами разрешался быстро или заканчивался убедительной победой губернатора. В 2014 г. большинство членов Волоколамского отделения партии «Единая Россия» отказались утверждать в качестве своего кандидата на выборах руководителя района кандидатуру Е.В. Гаврилова, назначенного и.о. главы района губернатором А.Ю. Воробьевым. В результате «партия власти» оказалась перед перспективой фактического самоустранения от выборов главы района. Спасти ситуацию позволило лишь оперативное вмешательство областного центра, посредством политсовета района все же сумевшего утвердить кандидатуру Е.В. Гаврилова. В 2014 г. усилиями местных элит также был провален проект интеграции Дзержинска с Котельниками и Лыткарино. В начале 2017 г. группа муниципальных глав и депутатов, объединившись в рамках структуры под названием «Гражданский форум

в защиту местного самоуправления», сумела добиться отсрочки реализации реформы сразу в 7 районах Московской области [12].

В свете этих фактов позиция КС РФ относительно реформы системы местного самоуправления приобретает особое значение. В условиях, когда представители муниципальных элит активно противодействовали проведению преобразований, позиция КС РФ обрела едва ли не решающую роль, лишив противников реформы возможности использовать в качестве аргумента отсылку к основному закону в рамках судебных разбирательств.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Бабичев И.В.* Актуальные тренды муниципальной реформы // Местное самоуправление в Российской Федерации: вопросы законодательного обеспечения и правоприменительная практика. М., 2016.
- [2] *Боброва Н.А.* Итоги муниципальной реформы – 2014 // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 1. С. 27–31.
- [3] *Быкова А.Г.* К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2 (31).
- [4] *Вискулова В.В.* Закономерности в развитии российских институтов непосредственной демократии и отклонения от них // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения. М., 2015. С. 91–92.
- [5] *Гриценко Е.В.* Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5 (114). С. 43–71.
- [6] *Ежукова О.А.* Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства: по материалам «круглого стола» // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 45–52.
- [7] *Еремин А.В.* Права на местное самоуправление в контексте деятельности конституционного суда России // Криминалистика. 2019. № 2 (27). С. 55–59.
- [8] *Ким Ю.В.* Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 67–73.
- [9] *Коростелева М.В.* Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 3.
- [10] *Костюков А.Н.* Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61–64.
- [11] *Костюков А.Н., Благов Ю.В.* Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 62–65.
- [12] Муниципальная реформа в Подмосковье и федеральный центр: причины муниципальной реформы глазами сторон конфликта. URL: <http://2017.vybor-naroda.org/stovyborah/97218-municipalnaya-reforma-v-moskovskoy-oblasti-za-i-protiv.html> (дата обращения: 28.08.2019).
- [13] О некоторых правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации в сфере организации местного самоуправления. URL: <https://to59.minjust.ru/ru/node/238630> (дата обращения: 28.08.2019).

- [14] Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации за 1–3 кварталы 2015 года по вопросам организации местного самоуправления. URL: <http://131fz.ganepa.ru/uploads/files/2016/11/mp/2015/4/konst.pdf> (дата обращения: 28.08.2019).
- [15] Обзор судебной практики о местном самоуправлении решения федеральных судов, конституционных и уставных судов субъектов РФ. 15 февраля 2016 года. URL: <https://mvp.government-nnov.ru/?id=68632> (дата обращения: 28.08.2019).
- [16] Обзор судебной практики о местном самоуправлении. 30 января 2018 года. URL: [http://old.niu.ganepa.ru/fpk/wp-content/uploads/2018/03/OSP\\_OMSU\\_03.2018.pdf](http://old.niu.ganepa.ru/fpk/wp-content/uploads/2018/03/OSP_OMSU_03.2018.pdf) (дата обращения: 28.08.201).
- [17] Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 N 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17072018-n-1714-o-r/> (дата обращения: 28.08.2019).
- [18] Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2018 № 1714-О-Р об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства губернатора Забайкальского края о разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 года № 12-О. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17072018-n-1714-o-r/> (дата обращения: 28.08.2019).
- [19] Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2018 № 1676-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крыжова Сергея Борисовича на нарушение его конституционных прав абзацами первым и седьмым части 2.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71892356/> (дата обращения: 28.08.2019).
- [20] *Провоторов Р.А.* Выборы главы муниципального образования в контексте муниципальной реформы // *Закон и Право*. 2018. № 9. С. 44–47.
- [21] Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 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» (с изменениями и дополнениями). URL: <https://base.garant.ru/70662192/> (дата обращения: 28.08.2019).
- [22] Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. N 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». URL: <https://base.garant.ru/70858528/>(дата обращения: 28.08.2019).
- [23] *Чихладзе Л.Т.* Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // *Юридическая наука*. 2017. № 1. С. 42–51.
- [24] *Яцук Т.В.* Эволюция местного управления и самоуправления в России // *Право-применение*. 2017. № 1. С. 92–100.

#### **Информация об авторе:**

*Амиантов Алексей Андреевич* – кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов. ORCID iD: 0000-0002-8551-9439. (e-mail: [perviizam@mail.ru](mailto:perviizam@mail.ru))

## Addressing local government issues in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation during the implementation of municipal reform in Russia

A.A. Amiantov

*Peoples Friendship University of Russia (RUDN University)*

The presented study is devoted to the study of the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation in relation to issues of local self-government in the context of the municipal reform of 2014-2015. and its legal consequences. The aim of this work is to carry out a comprehensive assessment of the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation on the identified problems of the work of local authorities in the period following the start of municipal reform. The research methodology is built by combining descriptive analysis elements and a case study. It is concluded that the Constitutional Court of the Russian Federation has consistently maintained its position on the constitutional nature of the reform of local authorities. The provisions of the relevant regulatory legal acts are limited only partially and only in relation to first-level municipalities – municipal authorities of settlements. Given the deprivation of the latter a significant part of the powers and the observed transition to a single-level system of local self-government, the adoption of these restrictions does not significantly affect the implementation of the reform. Of fundamental importance is the position of the Constitutional Court of the Russian Federation regarding the new powers of regional authorities in relation to municipalities. The increase in the arsenal of legal instruments of the influence of the leadership of the constituent entities of the federation on the heads of local self-government was not interpreted as a violation of the constitutional principle of the independence of municipalities. The latter opens up the possibility for further legalization of the process of embedding municipal bodies in the structure of the informal “power vertical”.

**Keywords:** Constitutional Court of the Russian Federation, municipal reform, issues of local self-government

### REFERENCES

- [1] Babichev I.V. Aktual'nye trendy munitsipal'noi reformy // Mestnoe samoupravlenie v Rossiiskoi Federatsii: voprosy zakonodatel'nogo obespecheniya i pravoprimeritel'naya praktika. Moscow, 2016.
- [2] Bobrova N.A. Itogi munitsipal'noi reformy – 2014 // Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2018. No. 1. Pp. 27–31.
- [3] Bykova A.G. K voprosu o sposobakh zameshcheniya dolzhnosti glavy munitsipal'nogo obrazovaniya // Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii. 2016. No. 2(31).
- [4] Viskulova V.V. Zakonomernosti v razvitii rossiiskikh institutov neposredstvennoi demokratii i otkloneniya ot nikh // Konstitutsionnaya teoriya i praktika publichnoi vlasti: zakonomernosti i otkloneniya. Moscow, 2015. Pp. 91–92.
- [5] Gritsenko E.V. Munitsipal'naya reforma v fokuse reshenii Konstitutsionnogo Suda Ros-sii: novoe v material'no-pravovykh i protsessual'nykh podkhodakh // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. 2016. No. 5(114). Pp. 43–71.

- [6] *Ezhukova O.A.* Problemy razvitiya gorodskikh okrugov v svete noveishikh reform munitsipal'nogo zakonodatel'stva: po materialam «kruglogo stola» // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2015. No. 1. Pp. 45–52.
- [7] *Eremin A.V.* Prava na mestnoe samoupravlenie v kontekste deyatelnosti konstitutsionnogo suda Rossii // *Kriminalist*. 2019. No. 2(27). Pp. 55–59.
- [8] *Kim Yu.V.* Sistemnye efekty nesistemnykh reshenii: o tendentsiyakh razvitiya sistema mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2015. No. 5. Pp. 67–73.
- [9] *Korosteleva M.V.* Problemy pravovogo regulirovaniya izbraniya glavy munitsipal'nogo obrazovaniya // *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy*. 2016. No. 3.
- [10] *Kostyukov A.N.* Kontsreforma mestnogo samoupravleniya kak gosudarstvennaya politika unizheniya gorodskikh okrugov // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2015. No. 2. Pp. 61–64.
- [11] *Kostyukov A.N., Blagov Yu.V.* Konstitutsionnost' munitsipal'noi reformy // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2016. No. 6. Pp. 62–65.
- [12] Municipal'naya reforma v Podmoskov'e i federal'nyj centr: prichiny munitsipal'noj reformy glazami storon konflikta. URL: <http://2017.vybor-naroda.org/stovyborah/97218-municipalnaya-reforma-v-moskovskoy-oblasti-za-i-protiv.html> (data obrashheniya: 28.08.2019).
- [13] O nekotorykh pravovykh pozitsiyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii v sfere organizatsii mestnogo samoupravleniya. URL: <https://to59.minjust.ru/ru/node/238630> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [14] Obzor reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii za 1–3 kvartaly 2015 goda po voprosam organizatsii mestnogo samoupravleniya. URL: <http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2016/11/mp/2015/4/konst.pdf> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [15] Obzor sudebnoi praktiki o mestnom samoupravlenii resheniya federal'nykh sudov, konstitutsionnykh i ustavnykh sudov sub'ektov RF. 15 fevralya 2016 goda. URL: <https://mvp.government-nnov.ru/?id=68632> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [16] Obzor sudebnoi praktiki o mestnom samoupravlenii. 30 yanvarya 2018 goda. URL: [http://old.niu.ranepa.ru/fpk/wp-content/uploads/2018/03/OSP\\_OMSU\\_03.2018.pdf](http://old.niu.ranepa.ru/fpk/wp-content/uploads/2018/03/OSP_OMSU_03.2018.pdf) (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [17] Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 16.01.2018 N 12-O "Po zaprosu gubernatora Zabaikal'skogo kraja o proverke konstitutsionnosti polozhenii chastei 1 i 2 stat'i 74 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii"". URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17072018-n-1714-o-r/> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [18] Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 17.07.2018 № 1714-O-R ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu khodataistva gubernatora Zabaikal'skogo kraja o raz'yasnenii Opredeleniya Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 16 yanvarya 2018 goda № 12-O. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17072018-n-1714-o-r/> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [19] Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 03.07.2018 № 1676-O ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Kryzhova Sergeya Borisovicha na narushenie ego konstitutsionnykh prav abzatsami pervym i sed'mym chastii 2.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii". URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71892356/> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [20] *Provotorov R.A.* Vybory glavy munitsipal'nogo obrazovaniya v kontekste munitsipal'noi reformy // *Zakon i Pravo*. 2018. No. 9. Pp. 44–47.
- [21] Federal'nyi zakon ot 27 maya 2014 g. N 136-FZ "O vnesenii izmenenii v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossi-

- iskoi Federatsii” i Federal’nyi zakon “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii” (s izmeneniyami i dopolneniyami). URL: <https://base.garant.ru/70662192/> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [22] Federal’nyi zakon ot 3 fevralya 2015 g. N 8-FZ “O vnesenii izmenenii v stat’i 32 i 33 Federal’nogo zakona ‘Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel’nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiiskoi Federatsii’” i Federal’nyi zakon “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii”. URL: <https://base.garant.ru/70858528/> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [23] *Chikhladze L.T.* Novye tendentsii formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii // *Yuridicheskaya nauka*. 2017. No. 1. Pp. 42–51.
- [24] *Yashchuk T.V.* Evolyutsiya mestnogo upravleniya i samoupravleniya v Rossii // *Pravoprimenenie*. 2017. No. 1. Pp. 92–100.

**Information about the author:**

*Amiantov Aleksey Andreevich* – PhD in political science, Assistant professor of the department of Public administration, Peoples’ Friendship University of Russia (RUDN University). ORCID iD: 0000-0002-8551-9439. (e-mail: [perviyzam@mail.ru](mailto:perviyzam@mail.ru))