

«Переходные положения» закона как инструмент воздействия государства на местное самоуправление. Акт третий

«Transitional provisions» of the Law as an instrument of State Influence on Local Self-Government.
Act three

О.И. Баженова,

*доцент кафедры конституционного
и муниципального права
МГУ имени М.В.Ломоносова,
доктор юридических наук*

Аннотация: В связи с принятием Закона № 33-ФЗ в России начался переходный период, призванный обеспечить плавный переход от прежнего к новому федеральному правовому регулированию отношений в области организации местного самоуправления. Представленная статья направлена на доктринальное осмысление и оценку принимаемых субъектами Российской Федерации первых региональных законов, направленных на реализацию «переходных» мер. Формулируемые по результатам такой оценки выводы позволят избежать противоречий между региональным и федеральным законодательством, напомнить об отдельных, затрагиваемых «переходными» мерами конституционных ориентирах и, в результате, способствовать сохранению местного самоуправления в новых условиях.

Ключевые слова: переходный период, двухуровневое и одноуровневое местное самоуправление, муниципальное образование, федерализм.

Abstract: Municipal reform has begun in Russia. The article assesses the first regional laws in this area. The conclusions will help avoid contradictions between regional and federal legislation, remind us of constitutional guidelines, and, as a result, help preserve local self-government in the new conditions.

Keywords: transition period, two-level and one-level local self-government, municipality, federalism.

1. Постановка проблемы. Принятие Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Закон № 33-ФЗ) знаменует очередной и, видимо, наиболее сложный этап в развитии местного самоуправления в современной России. Ожидать его бурного развития на предложенной законодателем правовой основе очевидно не стоит: новый законодательный массив направлен на окончательное уничтожение муниципальной представительной демократии и административизацию муниципальной власти. Но и «прощаться» с местным самоуправлением преждевременно... Многое в его будущем зависит от того, окажутся ли способными муниципально-правовая доктрина, правоприменительная практика направить реализацию Закона № 33-ФЗ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации в необходимое для сохранения местного самоуправления русло, сохранят ли свою силу ранее выраженные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (даже с учетом неоднозначной

оценки некоторых из них) и, в целом, насколько эффективной окажется конституционно-правовая защита прав местного самоуправления. И вопрос этот стоит довольно остро уже сегодня – на этапе перехода к новому правовому регулированию отношений в области организации местного самоуправления.

Переход от прежней к новой системе правового регулирования отношений представляет собой самостоятельную проблему, какой бы сферы общественной жизни он ни касался. С одной стороны, принятие нового закона, как правило, означает смену государственных ориентиров, нередко знаменующих смену государственной политики в той или иной области общественной жизни. И цель переходного периода – привести общественные отношения в соответствие с вновь принятыми правилами, отражающими указанные ориентиры. С другой стороны, сколь радикальными бы ни были изменения, переход от прежней к новой системе законодательного регулирования не может носить сугубо волюнтаристского характера. Он должен подчиняться базовым правовым, в том числе и прежде всего конститу-

ционно-правовым, принципам, соблюдению которых не зависит от государственной политики, но, напротив, призвано эту политику удерживать в конституционно-правовых границах. И вопрос о том, каким образом обеспечить плавный переход на новую законодательную платформу, оставаясь в конституционно заданных для определённой сферы общественных отношений ориентирах, составляет центральную проблему переходного периода.

Для сферы местного самоуправления эта проблема не нова. Она вставала каждый раз с принятием каждого федерального закона об организации местного самоуправления, коих с момента принятия Конституции РФ насчитывается уже три: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в России»¹, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в России»² и вновь принятый Закон № 33-ФЗ.

Так, основной текст Закона № 154-ФЗ (1995 г.) сопровождался закреплением переходных положений (гл. VIII «Заключительные и переходные положения»), призванных, прежде всего, гарантировать возрождение местного самоуправления через формирование представительных органов муниципальных образований по всей стране. Но, как известно, субъекты РФ не спешили создавать выборные (представительные) органы местного самоуправления, наличие которых гарантировано ч. 2 ст. 130 Конституции РФ. Выборы представительных органов растянулись на долгие годы; установленный в переходных положениях (ст. 58) срок обязательного их проведения пришлось продлевать (с 6 до 16 месяцев); законодатель вынужден был принять специальный Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»³. К этому вопросу неоднократно пришлось обращаться и Конституционному Суду РФ (постановление от 3 ноября 1997 г. № 15-П, определения от 9 декабря 2002 г. № 347-О, от 14 января 2000 г. № 2-О).

Равным образом и Закон № 131-ФЗ (2003 г.) помимо основного текста включал «Переходные положения» (гл. 12), посвя-

щенные в первую очередь порядку перехода на кардинально обновленную систему территориальной организации местного самоуправления, направленную на реализацию конституционной поселенческой гарантии. Но проводимые субъектами РФ организационные мероприятия нередко не только противоречили концепции реформы, но и являлись небесспорными с конституционно-правовой точки зрения, что вновь потребовало вмешательства Конституционного Суда РФ (определения от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П, от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П и пр.)⁴.

Как видно, введение в действие Законов 1995 г. и 2003 г. оказалось сложным процессом. Субъекты Федерации, наделявшиеся особыми полномочиями с целью обеспечения постепенного безболезненного перехода к новому правовому регулированию, стремились использовать эти полномочия с иной целью – обеспечения максимальной управляемости муниципальными образованиями в обновленных условиях, даже если это не соответствовало конституционным параметрам организации местного самоуправления.

Принятый в 2025 г. Закон № 33-ФЗ не содержит отдельной главы «Переходные положения». Закон вступает в силу сразу по истечении 90 дней с момента его официального опубликования. Но как бы не спешил законодатель с введением Закона № 33-ФЗ в действие, без принятия мер переходного характера явно не обойтись. На это направлены и положения статьи 91 («Заключительные положения»). Во-первых, часть 2 ст. 91 требует приведения в соответствие с Законом № 33-ФЗ законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, муниципальных правовых актов до 1 января 2027 г. Во-вторых, часть 1 ст. 91 и ст. 93 сохраняют до 1 января 2027 г. действие 4 главы Закона № 131-ФЗ, посвященной компетенции муниципальных образований (за исключением ст. 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления»), что не просто предполагает временное осуществление муниципальных полномочий на прежней основе, но требует выработки к указанной дате регионального решения относительно разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями вла-

сти. В-третьих, ч. 3 ст. 91 предоставляет субъектам РФ право принять решение о территориальной организации местной власти, а ч. 4-15 ст. 91 определяют порядок решения связанных с этим вопросов организационного устройства (порядка формирования органов (избрания должностных лиц) местного самоуправления, срока осуществления полномочий органами местного самоуправления поселений, муниципальных районов и т.д.). Хотя срок принятия решения по муниципально-территориальной организации законом не ограничен, что по сути позволяет субъектам РФ в любой момент – на что и рассчитывает законодатель – отказаться от двухуровневости местного самоуправления, в большинстве субъектов Федерации решение о муниципально-территориальном устройстве будет приниматься в ближайшее время.

От того, каким образом субъекты РФ распорядятся своими – «переходными» – возможностями, удастся ли предотвратить чрезмерный региональный волонтаризм, учитывая их явную поддержку со стороны Федерации, проводящей политику выстраивания единой управленческой вертикали (единой системы *органов* публичной власти), во многом зависит не только дальнейшая судьба Закона № 33-ФЗ, но будущее местного самоуправления в России в целом.

2. Процесс пошел... Предпринимаемые сегодня отдельными субъектами Российской Федерации шаги по реализации предоставленных им статьей 91 Закона № 33-ФЗ возможностей разочаровывают. Формирующаяся в ничем неоправданной спешке региональная практика дает основания предположить, что переход на новую законодательную платформу вновь окажется нелегким, избежать регионального волонтаризма, а значит и сложных судебных процессов по защите прав местного самоуправления, в том числе в Конституционном Суде РФ, вряд ли удастся. А очертания будущего муниципальной власти в таких условиях оказываются очень размытыми.

Предпринимаемые субъектами Федерации меры по переходу на новую систему правового регулирования организации местного самоуправления уже позволяют обозначить три проблемы.

Первая – принятие законов субъектов Российской Федерации до вступления в силу Закона 33-ФЗ. В соответствии с ч. 1 ст. 94 Закон № 33-ФЗ вступает в силу через 90 дней после его официального опубликования. Каково назначение этого – девяностодневного – периода? Вправе ли субъекты РФ принимать законы, предусмотренные ст. 91 Закона № 33-ФЗ? Эти вопросы неожиданно встали перед доктриной в связи с невероятной спешкой отдельных субъектов РФ (Красноярский край, Амурская, Кемеровская, Омская области), решивших не отягощать себя излишними размышлениями и поисками компромиссов относительно будущего муниципального устройства и резко «перешедших к делу». В Красноярском крае принят закон от 15 мая 2025 г. № 9-3914 «О территориальной организации местного самоуправления в Красноярском крае» (принят Законодательным собранием 15 мая 2025 г., подписан губернатором 20 мая); в Омской области принят закон от 29 мая 2025 г. № 2856-ОЗ «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» на территории Омской области и о внесении отдельных изменений в отдельные законы Омской области» (29 мая принят Законодательным собранием, 5 июня подписан губернатором); 22 мая в первом чтении рассмотрен проект закона Амурской области, изменяющий порядок избрания мэра Благовещенска (административного центра)⁵; 29 мая Законодательным собранием Кемеровской области в окончательном втором чтении принят закон «О видах муниципальных образований». Во всех случаях региональные законы вступают в силу одновременно с вступлением в силу Закона № 33-ФЗ, т.е. с 19 июня 2025 г.

Вместе с тем для подобного рода региональной практики нет необходимых оснований. Что касается *территориальной организации*, то в силу прямого указания Закона № 33-ФЗ законы субъектов Российской Федерации по данному вопросу могут быть приняты только после вступления в силу самого федерального закона (!). Согласно ч. 3 ст. 91 Закона «со дня вступления в силу настоящего Федерального закона могут быть приняты законы субъектов

Российской Федерации, устанавливающие территориальную организацию местного самоуправления в соответствующем субъекте Российской Федерации...».

Что касается иных аспектов организации местного самоуправления (не территориальных либо не являющихся организационным последствием территориальных вопросов), то Закон № 33-ФЗ напрямую не определяет момента, с которого могут быть приняты законы субъектов Федерации. Но действительно ли в девяностодневный период субъекты РФ должны скоро привести региональные законы в соответствие с Законом № 33-ФЗ, если для этого (!) определен довольно длительный срок вплоть до 1 января 2027 г.?

На наш взгляд, девяностодневный период с момента официального опубликования до момента вступления в силу Закона № 33-ФЗ предназначен для всеобщего ознакомления с существенно обновленными правилами организации местного самоуправления в России и – что принципиально важно в вопросах организации публичной власти – для широкого общественного обсуждения этих правил, выработки представлений о будущей организации местного самоуправления на территории конкретного субъекта РФ путем общественно-политического диалога, взаимодействия региональной и муниципальной власти. Без этого любой региональный закон по вопросам организации местного самоуправления представляет собой не более чем односторонний административно-политический акт, навязывающий населению свое (одностороннее) видение устройства местной власти.

Сказанное подтверждается и складывающейся практикой. Поспешное принятие закона Красноярского края направлено на то, чтобы без общественного обсуждения, без намерения широкого общественного обсуждения навязать одноуровневое окружное местное самоуправление на территории края (с закреплением в них новой модели избрания глав муниципальных образований – избрание муниципальным представительным органом по представлению главы субъекта РФ). Более того, возникшая после принятия в первом чтении (29 апреля) масштабная по региональным меркам волна общественно-политического

протеста в упраздняемых муниципальных районах (Большемуртинский, Идринский, Манский, Новоселовский, Тасеевский, Сухобузимский и др.) подтолкнула региональную власть к еще большему ускорению законодательной процедуры: рассмотрение законопроекта во втором чтении было перенесено с 29 на 15 мая 2025 г. Цель данного шага очевидна – продемонстрировать населению, что окончательное решение по вопросу преобразования принято, никаких шагов по согласованию позиций, выявлению общественного мнения региональная власть предпринимать не намерена.

Принятие законов Омской и Кемеровской области призвано завершить начавшийся ранее процесс перехода на одноуровневую модель путем «преобразования» в муниципальные округа тех муниципальных районов, которые сопротивлялись этому в период действия Закона № 131-ФЗ.

Предпринимаемые же в Амурской области усилия по принятию регионального закона и вовсе носят ситуативный характер и объясняются желанием скорого введения нового способа избрания главы городского округа Благовещенск (избрание представительным органом муниципального образования по представлению главы субъекта РФ) в связи с истечением 25 июля 2025 г. срока полномочий действующего главы, избранного по действующей на сегодняшний день конкурсной модели.

Примечательно, что именно в вопросе о порядке формирования органов (избрания должностных лиц) местного самоуправления Конституционный Суд РФ подчеркнул значение ценности различных форм сотрудничества участников законодательного процесса в законодательном (представительном) органе субъекта РФ с органами местного самоуправления. Суд считает безусловно оправданными направление проекта закона субъекта РФ в представительные органы муниципальных образований с целью представления ими отзывов на этот законопроект, проведение парламентских слушаний, приглашение представителей муниципального сообщества для участия в заседании законодательного (представительного) органа субъекта РФ, а также иные сложившиеся в парламентской практике формы взаимодействия (п. 4.2. постановления от 1 декабря 2015 г. № 30-

П). К сожалению, ценность сотрудничества региональной и муниципальной власти так и остается невоплощённой. И это касается не только формирования органов (избрания должностных лиц) местного самоуправления, но и, как видно, любых иных вопросов организации местной власти.

Другими словами, трехмесячный период с момента официального опубликования Закона № 33-ФЗ и до момента его вступления в силу предназначен не для ускоренного принятия законов субъектов РФ в рамках полномочий, предоставленных им ст. 91 Закона № 33-ФЗ, а для общественного ознакомления с положениями нового федерального закона, широкого обсуждения будущего местного самоуправления на территории конкретного субъекта Федерации.

Принятые до вступления в силу Закона № 33-ФЗ региональные законы о территориальной организации напрямую противоречат федеральному законодательству, создавая опасную ситуацию. Во-первых, такое принятие оказывает разрушительное воздействие на единство федерального правового пространства, достигнутое Федерацией с большими усилиями в начале 2000-х годов, а во-вторых, оно - если на возникшие нарушения не возникнет необходимой реакции со стороны органов прокуратуры, судов - демонстрирует субъектам РФ фактически безграничные, невзирая на законодательные ограничения, возможности организации местного самоуправления на соответствующих территориях.

Что же касается иных вопросов организации местного самоуправления, то Закон № 33-ФЗ не содержит прямого запрета принятия субъектами РФ законов по этим вопросам до его вступления в силу. Но, во-первых, законодатель отчетливо различает трехмесячный срок для вступления в силу Закона № 33-ФЗ и более чем полуторагодовалый срок (до 1 января 2027 г.) для приведения региональных законов о местном самоуправлении в соответствие с федеральным. Во-вторых, предпосылкой принятия регионального закона должно стать - с доктринальной точки зрения - достижение консенсуса на основе широкого взаимодействия с местными сообществами, с органами местного самоуправления и т.д.

Подчеркнём, в условиях предостав-

ления субъектам Федерации значительного объема полномочий по организации местного самоуправления готовность региональной власти к общественно-политическому диалогу, к использованию различных форм взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления во многом определяют параметры организации муниципальной власти в соответствии с новым Законом № 33-ФЗ и эффективность ее дальнейшего функционирования. Рано или поздно региональной власти придется научиться такому взаимодействию. Возможно, важным шагом в этом направлении станет закрепление федеральных законодательных гарантий участия органов местного самоуправления в процедуре принятия региональных законов, затрагивающих вопросы организации местного самоуправления.

Вторая, не менее важная проблема – проблема обоснования территориальных преобразований в переходный период. Определение территориальной организации местного самоуправления на территории субъекта РФ – это первичный ключевой вопрос муниципальной реформы. Готовы ли субъекты Федерации перейти на предлагаемое (навязываемое?) федеральным законом одноуровневое (окружное) муниципально-территориальное устройство или они сохранят существовавшую двухуровневость (муниципальный район – поселение)? – тот вопрос, на который каждому субъекту РФ придется ответить в целях дальнейшей реализации положений Закона № 33-ФЗ.

Отдельные субъекты РФ (22) полностью перешли на одноуровневую схему в период действия Закона № 131-ФЗ. Насколько же широкой окажется практика такого перехода после вступления в силу Закона № 33-ФЗ ответить сложно. Одни субъекты Российской Федерации (19) на этапе разработки и принятия нового федерального закона заявляли о намерении сохранить двухуровневость территориальной организации местной власти; другие пока не готовы дать четкого ответа на этот вопрос, находятся на этапе изучения общественного мнения, отслеживания общественно-политических настроений, оценки преимуществ и недостатков обеих муници-

пально-территориальных подходов с учетом складывающейся практики; третьи же, напротив, приняли решение о переходе на одноуровневое (окружное) местное самоуправление.

Сам же Закон № 33-ФЗ (ч. 8, 10 ст. 91) предлагает несколько вариантов решения территориальной проблемы:

1) сохранение двухуровневой муниципально-территориальной организации типа «муниципальный район – поселение» (с возможностью перейти на одноуровневость в любой момент);

2) переход на одноуровневую муниципально-территориальную организацию путем образования муниципального либо городского округа (без возможности возвращения к двухуровневости в дальнейшем). Такой переход может быть реализован в трех вариантах:

2.1) образование муниципального / городского округа в границах сельского или городского поселения, существовавшего в качестве такового на день вступления в силу Закона № 33-ФЗ;

2.2) образование муниципального / городского округа в границах муниципального района;

2.3) образование муниципального / городского округа в границах нескольких муниципальных образований, существовавших на день вступления в силу Закона № 33-ФЗ, или в иных границах территории, в том числе включающей часть (части) территории указанного муниципального образования (муниципальных образований).

Согласно ч. 10 ст. 91 Закона № 33-ФЗ создание муниципального / городского округа в границах нескольких муниципальных образований либо в иных границах территории возможно лишь *в целях обеспечения развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры*. Сколь бы расплывчато не обозначалась законодателем указанная цель, субъект Российской Федерации, решившийся на подобного рода преобразование, обязан обосновать направленность на ее достижение. И вряд ли в таком случае достаточно популистских обещаний со стороны региональной власти, необходимы принятые ею в установленном порядке решения в виде программ комплексного развития, стратегий социально-экономического развития, документов тер-

риториального планирования и пр., подтверждающие принятие необходимых предварительных мер для достижения указанной цели. В обратном случае у субъектов Федерации, стремящихся к максимальному упрощению (грубой примитивизации?) управленческой системы, неизбежно возникает соблазн создания муниципальных округов по собственному усмотрению, в том числе, например, путем волонтаристского объединения нескольких муниципальных районов в единый муниципальный округ.

И примеров, к сожалению, долго ждать не пришлось: в соответствии с Законом Красноярского края вместо 17 городских округов, 12 муниципальных округов, 32 муниципальных районов (включающих 22 городских и 389 сельских поселения) образуется 39 муниципальных образований – 6 городских округов и 33 муниципальных. Никаких документов (и даже проектов документов), подтверждающих потребность в объединении муниципальных районов в единый муниципальный округ, присоединения отдельных населенных пунктов к различным муниципальным округам в целях обеспечения развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры, действительную готовность региона обеспечить достижение этих целей, представлено не было. К подготовке долгосрочных программ развития краевая власть намерена приступить после объединения...

Впрочем, одно из преобразований – объединение Большемуртинского и Сухобузимского муниципального района в Большемуртинский муниципальный округ краевая власть решила все же обосновать. Образование единого муниципального округа губернатор Красноярского края объяснил историческими традициями: в 60-е годы прошлого столетия этот район был единым. Действительно, в 1963 г. Большемуртинский и Сухобузимский районы были объединены, но ... уже через два года этот эксперимент был признан неудачным и к 1968 г. район был снова разделен...

Другими словами, определяя будущее муниципально-территориального устройства, субъекты РФ обладают значительными полномочиями. Они вправе как сохранить, так и отказаться от двухуровневости и перейти на одноуровневое окруж-

ное местное самоуправление; одноуровневость может устанавливаться как в границах отдельного «бывшего» поселения, так и в границах «бывшего муниципального района, и более того – в границах любой территории. Но так или иначе принимаемое региональной властью решение должно быть не результатом сиюминутных манипуляций, а глубоко продуманным, обоснованным (и согласованным с обществом и органами местного самоуправления) решением. Отдельные ориентиры, направленные на недопущение явного волюнтаризма, установлены в самом Законе № 33-ФЗ для случаев образования муниципального / городского округа в границах нескольких муниципалитетов либо в иных границах (ч. 10 ст. 91).

Наконец, третья, ставшая традиционно острой проблемой переходного периода – проблема учета мнения населения в случае муниципально-территориальных изменений. Согласно ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом. Но обязательно ли учитывать мнение населения, если речь идет о смене государственного подхода к территориальной организации муниципальной власти?

Этот вопрос стоял довольно остро уже в период реализации переходных положений Закона № 131-ФЗ. Как указал Конституционный Суд РФ в определении от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П, отвечая на данный вопрос, «конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к *самому существу* конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления».

Эта правовая позиция неоднократно подтверждалась Конституционным Судом

РФ. Так, в определении от 2 октября 2007 г. № 715-О-П, Суд подчеркнул, что нормы Закона 2003 г. об изменении границ и преобразовании муниципальных образований, существующих на день вступления в силу главы «Переходные положения» (ч. 3 ст. 84 и ч. 3 ст. 85) «по их конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – предполагают, что в случаях *изменения границ территорий*, на которых осуществляется местное самоуправление, и преобразования муниципальных образований требуется учет мнения населения соответствующих территорий, выраженного в установленной форме. Иное означало бы, что на предусмотренные в указанных статьях случаи не распространяется... действие *универсального принципа*, гарантированного ст. 131 (ч. 2) Конституции РФ и относящегося к самому существу местного самоуправления, что недопустимо».

Эту же позицию использовал Конституционный Суд РФ и при рассмотрении жалобы о неконституционности Закона Калининградской области, упразднившего – в период действия переходных положений Закона № 131-ФЗ – Балтийский городской округ. В определении от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П Суд указал следующее. Положениями ч. 3 ст. 84 Закона № 131-ФЗ «необходимость учета мнения населения соответствующих муниципальных образований при принятии органами государственной власти субъектов РФ решения об упразднении муниципальных образований и соответствующих органов местного самоуправления, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты, *непосредственно не предусматривается*. Это, однако, не означает, что законодатель субъекта РФ может осуществлять преобразования муниципальных образований без соблюдения *конкретизирующих конституционные гарантии* местного самоуправления норм Закона № 131-ФЗ, которыми – в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ – предусматривается различный порядок учета мнения населения в случае изменения границ, преобразования муниципальных образований». Закон Калининградской области утрачивает силу, поскольку он не предполагает ни по своему

буквальному смыслу, ни по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, учета мнения населения при упразднении, преобразовании или изменении территориальной принадлежности существенной части территорий населенных пунктов или поселений, «при том что мнение населения в отношении указанных изменений должно в силу императивных предписаний Конституции РФ выявляться в порядке, предусмотренном Законом № 131-ФЗ» (п. 2.3).

Принципиально важно, что универсальное требование учета мнения населения действует *независимо от конкретного состава территорий*, выступающих объектом изменений, а также *от характера муниципально-территориальных изменений* в части сужения или расширения пространственной сферы осуществления муниципальной власти. На данный аспект Конституционный Суд РФ обратил внимание в приведенном определении от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П.

Другими словами, конституционное требование учета мнения населения в случае изменения границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существованию конституционно-правового статуса местного самоуправления, носит универсальный характер. Данное требование применяется в том числе к муниципально-территориальным изменениям, вызванным сменой подхода государства к муниципально-территориальному устройству; характер муниципально-территориальных изменений, конкретный состав территорий, являющихся объектом изменений, значения в этом случае не имеют (!). Требование учета мнения населения должно быть соблюдено субъектом Российской Федерации в силу императивных предписаний Конституции РФ вне зависимости от того, закреплено ли оно в федеральном законе (в переходных положениях). Мнение граждан выявляется в порядке, предусмотренном федеральным законом (его основными положениями, если такой порядок не закреплён в переходных положениях). Закон субъекта Российской Федерации, при принятии которого не соблюдено конституционное требование учета мнения граждан в случае муниципально-территориальных измене-

ний, является неконституционным.

Иначе говоря, в условиях предоставленного Законом № 33-ФЗ *права выбора* между одноуровневостью и двухуровневостью территориальной организации местного самоуправления законы субъектов РФ о территориальной организации местного самоуправления (ч. 3 ст. 91 Закона № 33-ФЗ) могут быть приняты при обязательном соблюдении универсального конституционного требования учета мнения населения в случае изменения границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление.

В этой связи вызывает сомнение конституционность Закона Красноярского края О территориальной организации местного самоуправления: решение краевой власти о переходе на одноуровневое (окружное) местное самоуправление принималось без учета мнения населения. В то же время в соответствии с ч. 6 ст. 12 Закона № 33-ФЗ объединение муниципальных образований (независимо от их вида) осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных образований.

Как полагает А.А. Клишас, в данном случае «мнение населения будет учтено через депутатов Законодательного собрания края, которые представляют интересы жителей. Переход на одноуровневую систему затрагивает весь край, и депутаты, избранные всем населением, отражают его позицию наиболее полно»⁶. Но с этим сложно согласиться. Во-первых, конституционная гарантия самостоятельности местного самоуправления – даже с учетом той интерпретации, которую дал ей Конституционный Суд РФ в постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П – сохраняется, а значит органы государственной власти субъектов РФ не вправе осуществлять полномочия местного самоуправления (за исключением прямо установленных федеральным законом случаев). Во-вторых, ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, не допускающая муниципально-территориальные изменения без выявления мнения населения, направлена на учет местных интересов, или интересов населения муниципальных единиц, являющихся объектом изменений (а не интерес всего субъекта РФ). Принимаемый же за-

конодательным органом субъекта РФ закон о преобразовании либо изменении границ муниципалитетов должен быть основан на согласовании интересов населения всего субъекта РФ и интересов населения муниципальных образований, непосредственно затрагиваемых территориальными изменениями.

Впрочем, складывающаяся сегодня практика реализации рассматриваемого конституционного требования зависит не только от того, готовы ли субъекты РФ учитывать его универсальный характер и готов ли Конституционный Суд РФ поддерживать выраженную им ранее правовую позицию в новых условиях, но и от того, какими конституционно-правовыми средствами Конституционный Суд РФ готов – при необходимости – воспользоваться.

В связи с этим нельзя с сожалением не напомнить, что в переходный период 2003 – 2009 г. попытки Конституционного Суда РФ обеспечить конституционно-правовую защиту права населения на учет мнения путем «мягкого» влияния на регионы оказались неудачны. Так, впервые сформулированного в определении от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П свойства (характера) универсальности требования учета мнения населения оказалось недостаточно для конституционно-правовой защиты жителей сел Безенги, Белая Речка, Карасу, Хасанья и Эльбрус Кабардино-Балкарской Республики, вошедших – вопреки мнению жителей – в состав городского округа Нальчик. В отсутствие в определении вывода о неконституционности республиканского закона Верховный Суд Кабардино-Балкарской республики отказал в принятии иска о признании этого закона недействующим. Недостаточно оказалось и определения Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 344-О-П для решения муниципально-территориальной проблемы в Республике Саха (Якутия): признание универсального характера требования учета мнения граждан и призыв к использованию согласительных процедур не повлияли на решение региональных властей, село Маган не приобрело статуса сельского поселения, оставшись в составе городского округа Якутск (см. также определение от 29 сентября 2011 г. № 1048-О-О).

Ожидать в современных условиях,

что «мягкая сила» Конституционного Суда РФ окажется действенным средством влияния на субъекты РФ, решившиеся на неподдерживаемый жителями переход на одноуровневое (окружное) местное самоуправление без выявления в установленном порядке мнения населения, тем более вряд ли придется...

3. Выводы. Принятый Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», ознаменовавший радикальную смену государственной политики в области местного самоуправления, неизбежно ставит перед проблемой перехода от прежнего к новому федеральному правовому регулированию. Такой переход, как свидетельствует зарождающаяся практика, оказывается непростым. Отдельные субъекты РФ (Красноярский край, Амурская, Кемеровская, Омская области) в спешном порядке до вступления в силу Закона № 33-ФЗ принимают региональные законы по отдельным вопросам организации муниципальной власти. Предлагаемые этими законами меры не получили необходимого широкого общественного обсуждения и надлежащего обоснования; законы носят во многом ситуативный и манипулятивный характер, приняты без использования различных форм «парламентского взаимодействия» между органами государственной (региональной) и муниципальной власти, без учета мнения населения, даже в том случае, когда этого требует Конституция РФ (ч. 2 ст. 131).

Соблюдение установленных Конституцией Российской Федерации (с учетом интерпретации ее положений Конституционным Судом РФ), Законом № 33-ФЗ требований, а также использование правовых институтов с учётом их действительного предназначения – важнейшее необходимое условие эффективного перехода от прежнего к новому правовому регулированию. Сказанное, *во-первых*, ставит под сомнение допустимость принятия субъектами РФ законов, направленных на реализацию «переходных» полномочий, до вступления в силу Закона № 33-ФЗ, т.е. до 19 июня 2025 г. (законы субъектов РФ о территориальной организации и вовсе не могут быть приняты до указанной даты в силу прямого

указания закона (ч. 3 ст. 91). Девяностодневный период с момента официального опубликования до момента вступления в силу этого закона предназначен для всеобщего ознакомления, широкого общественного обсуждения новых правил организации муниципальной власти, совместной выработки представлений о будущей организации местного самоуправления на территории конкретного субъекта РФ. *Во-вторых*, решение первичного для проводимой реформы вопроса о муниципально-территориальной организации, суть о сохранении двухуровневости (муниципальный район – поселение) или переходе на одноуровневое (окружное) местное самоуправление, равно как и иные решения, затрагивающие чувствительные для организации местной власти вопросы (в том числе порядок избрания главы муниципального образования) должны носить обоснованный характер. *В-третьих*, вопрос о территори-

альной организации местного самоуправления не может быть решен без соблюдения конституционного требования учета мнения населения; в отсутствие порядка учета такого мнения в заключительных положениях Закона № 33-ФЗ мнение населения выявляется в порядке, предусмотренном основными положениями Закона (ст. 11, 12).

Субъекты Российской Федерации, наделенные Законом № 33-ФЗ широчайшим объемом полномочий по организации местного самоуправления, должны быть готовы к общественно-политическому диалогу с населением, к использованию различных форм взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления с целью согласования затрагивающих их решений. В этом – залог успешного развития местного самоуправления, а с ним и укрепления начала федерализма в России.

Список использованных источников:

1. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в России» // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506. – утратил силу.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в России» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822. – утрачивает силу с 19 июня 2025 г., за исключением главы 3, утрачивающей силу с 1 января 2027 г.
3. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5497. – утратил силу.
4. Баженова, О.И. Переходные положения закона как инструмент воздействия государства на местное самоуправление // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28 – 30 марта 2012 г. / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юрист, 2012. – С. 635–644.
5. Проект закона Амурской области, изменяющий порядок избрания мэра Благовещенска [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.amur.life/news/2025/05/16/v-amurskoj-oblasti-primut-novyy-vazhnyy-zakon-kandidaturu-mera-blagoveschenska-budet-predlagat-gubernator> (дата обращения – 19 мая 2025 г.).
6. Переход на одноуровневую систему [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gnkk.ru/articles/yeto-chast-federalnoy-reformy-andr/> (дата обращения – 19 мая 2025 г.).

¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. (Утр. силу).

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. (Утрачивает силу с 19 июня 2025 г., за исключением главы 3, утрачивающей силу с 1 января 2027 г.).

³ Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497. (Утр. силу).

⁴ См. подробнее: Баженова О.И. Переходные положения закона как инструмент воздействия государства на местное самоуправление // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28 - 30 марта 2012 г. / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С. 635 - 644.

⁵ <https://www.amur.life/news/2025/05/16/v-amurskoj-oblasti-primut-novyy-vazhnyy-zakon-kandidaturu-mera-blagoveschenska-budet-predlagat-gubernator> (дата обращения – 19 мая 2025 г.).

⁶ <https://gnkk.ru/articles/yeto-chast-federalnoy-reformy-andr/> (дата обращения – 19 мая 2025 г.).