

Местное  
самоуправление  
в единой системе  
публичной  
власти



# Местное самоуправление в единой системе публичной власти

Вектор и последствия  
конституционной реформы  
в Российской Федерации

Под редакцией

доктора юридических наук, профессора **Л.Т. Чихладзе**,  
доктора юридических наук, доцента **А.А. Ларичева**,  
доктора юридических наук, профессора **Е.Н. Хазова**

Рекомендовано к изданию Международным учебно-методическим центром  
«Профессиональный учебник» в качестве монографии

Рекомендовано к изданию Научно-исследовательским институтом  
образования и науки в качестве монографии



Москва • 2020



УДК 352(470+571)  
ББК 67.400.7(2Рос)  
М53

Рецензенты:

заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор С.А. Авакьян  
(зав. кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета  
Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова);  
доктор юридических наук, профессор А.М. Осавельюк  
(профессор кафедры конституционного и муниципального права  
Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА))

Главный редактор издательства Н.Д. Эриашвили,  
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,  
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

М53

**Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. — с. 343.**

ISBN 978-5-238-03409-6

Агентство СР РГБ

Монография посвящена актуальным проблемам местного самоуправления в свете новой конституционной реформы, направленной в том числе и на актуализацию местного самоуправления в системе единой публичной власти. Рассмотрены вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации. Материал подготовлен по состоянию нормативной правовой базы на 1 мая 2020 г.

В монографии использованы материалы круглого стола «Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы», проведенного кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов 14 февраля 2020 г.

ББК 67.400.7(2Рос)

ISBN 978-5-238-03409-6

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2020

Принимается исключительное право на использование и распространение издания. Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

Авторский КОЛЛЕКТИВ

1. **Олег Александрович Кожевников** — профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, профессор кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета, доктор юридических наук (*параграф 1 главы 2*)
2. **Александр Алексеевич Ларичев** — заместитель декана факультета права НИУ Высшая школа экономики по научной работе, профессор департамента дисциплин публичного права, член Федерального экспертного совета по местному и обществу управлению и местным сообществам при Общественной ассоциации территориального общественного самоуправления, сопредседатель экспертной комиссии по организации местных сообществ и «открытому муниципалитету», доктор юридических наук (*под редакцией, параграф 2 главы 1*)
3. **Николай Леонидович Пешин** — профессор кафедры конституционного права юридического факультета Московского государственного университета, заведующий кафедрой административного права юридического факультета МГУ, доктор юридических наук (*глава 1 параграф 1*)
4. **Усманова Резида Минияровна** — доцент, декан Юридического факультета, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Стерлитамакского филиала Башкирского государственного университета, доктор юридических наук (*параграф 3 главы 1*)
5. **Евгений Николаевич Хазов** — профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского университета МВД РФ им. В.Я. Кикотя, главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России, доктор юридических наук (*под редакцией, параграф 7 главы 2*)
6. **Леван Теимуразович Чихладзе** — профессор, заведующий кафедрой муниципального права юридического института Российского университета дружбы народов, и.о. заведующего кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета



- тета Московского государственного областного университета, профессор кафедры юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы им. Ю.М. Лужкова, член Экспертного совета Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, доктор юридических наук (*под редакцией, предисловие, заключение, параграф 8 главы 2, параграф 1 главы 3*)
7. **Александр Николаевич Чертков** — доцент, главный научный сотрудник Центра исследования проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета, доктор юридических наук (*параграф 3 главы 2, параграф 6 главы 3*)
8. **Нодарий Дарчоевич Эриашвили** — профессор, профессор кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса юридического факультета Московского университета МВД России им. В.Д. Кикотя, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники, доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат психологических наук (*параграф 8 главы 2*)
9. **Юлия Григорьевна Бабаева** — заместитель заведующего кафедрой юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы им. Ю.М. Лужкова, кандидат юридических наук (*параграф 1 главы 3*)
10. **Олег Юрьевич Болдырев** — преподаватель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, доцент кафедры муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук (*параграф 4 главы 1*)
11. **Марат Сосланбекович Басиев** — доцент кафедры государственного права юридического факультета Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова, кандидат юридических наук (*параграф 9 главы 2*)
12. **Ольга Юрьевна Ганина** — доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат исторических наук (*параграф 7 главы 1*)
13. **Николай Николаевич Дорохов** — профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Московского университета им. С.Ю. Витте, кандидат исторических наук (*параграф 5 главы 2*)



#### 1.4. Реформа местного самоуправления в контексте общей конституционной реформы

Нынешнюю реформу местного самоуправления представляется целесообразным рассматривать в двух аспектах — в контексте основных тенденций развития и реформирования местного самоуправления в России в последние годы и в контексте основных тенденций реформирования «конституционного поля» современной России в целом, лишь одним (хотя и наиболее радикальным) из этапов нормативного закрепления которого является конституционная реформа 2020 г. и лишь одним из элементов которой является реформа местного самоуправления.

Предложенный Президентом РФ проект Закона о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г. хотя и вызвал активную дискуссию среди специалистов не только по конституционному, но и по муниципальному праву (и стал поводом для проведения 14 февраля 2020 г. в Российском университете дружбы народов (РУДН) круглого стола «Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы», по результатам которого подготовлена данная коллективная монография), тем не менее в изначальном виде, казалось бы, радикальных изменений в российскую модель местного самоуправления не предполагал (в отличие от тех изменений, которые, как будет показано ниже, были внесены окончательно принятым Законом о поправке к Конституции).

Так, предлагалось ст. 132 Конституции РФ дополнить ч. 3, в соответствии с которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (п. 21 ст. 1 проекта Закона о поправке). Наибольшую дискуссию среди юристов вызвал термин «публичная власть», что и получило отражение в названии круглого стола.

Между тем данный термин и его понимание как объединяющего органы государственной власти и органы местного самоуправления не являются новыми. Понятие «публичная власть» давно используется в теории государства и права. В науке конституционного права некоторые авторы толковали его даже шире. Так, например, профессор С.А. Авакьян еще в тех своих публикациях, которые вышли до нынешней конституционной реформы, включал в публичную власть

кроме «государственной власти» и «власти местного самоуправления» выделяемую им форму «общественная власть»<sup>1</sup>.

Но главным представляется то, что если выделение общественной власти и иных форм публичной власти является предметом научной дискуссии, то включение в единую систему публичной власти местного самоуправления (наряду с государственной властью) было неоднократно сформулировано Конституционным Судом РФ. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П говорится про территориальные единицы, на уровне которых, «публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти»<sup>2</sup>. В постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П Конституционный Суд РФ подтвердил, что указание на то, что местные представительные органы являются органами власти, «само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной»<sup>3</sup>.

То есть на этапе внесения Президентом РФ проекта Закона о поправке к Конституции правомерной представлялась следующая постановка вопроса: а предложено ли в части включения местного самоуправления в единую систему публичной власти что-то радикально новое, или же речь идет лишь о закреплении на высшем конституционном уровне уже существующего положения? На эту гипотезу работало и то, что во внесенном Президентом РФ проекте Закона о поправке к Конституции были и иные положения, касающиеся самых разных вопросов, подававшиеся как новаторские, но, по сути, либо лишь поднимавшие на конституционный уровень то, что уже было ранее закреплено в законодательстве или сформулировано Конституционным Судом РФ, либо уточняющие формулировки уже действующих положений.

Приведем пример из другой сферы. Так, тем же проектом Закона о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г. было предложено дополнить ст. 79 Конституции РФ следующей

<sup>1</sup> См., например: Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестн. Сиб. юрид. ин-та МВД России. 2018. № 4 (33). С. 7.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СПС «КонсультантПлюс».



нормой: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации» (п. 5 ст. 1 проекта Закона о поправке). Однако данная норма не является принципиально новой для российской правовой системы. Еще в постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П говорилось:

...государственные органы <...>, придя к выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского Суда по правам человека вследствие того, что в частности, обязывающей Российской Федерацию к принятию мер индивидуального и общего характера, оно основано на положениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации, — правомочны обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации для решения вопроса о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека. <...> Этим не исключается правомочие федерального законодателя <...> предусмотреть не противоречащий юридической природе Конституционного Суда Российской Федерации <...> специальный правовой механизм разрешения им вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского Суда по правам человека<sup>1</sup>.

В развитие этой позиции, сформулированной в постановлении Конституционного Суда РФ, законодатель Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ дополнил ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» п. 3.2, в соответствии с которым

<sup>1</sup> *Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».*

Конституционный Суд РФ «разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека». Если в постановлении Конституционного Суда РФ говорилось лишь о ЕСПЧ, то новая редакция ст. 3 Федерального конституционного закона наделила Конституционный Суд РФ соответствующим полномочием в отношении решений любого межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

Правда, возникал вопрос: почему лишь органа по защите прав человека? Если данная норма направлена на обеспечение государственного суверенитета России (как это аргументировалось), то почему она сформулирована так узко (как бы «выдавая» ее разработчиков, что она появилась в рамках «противоборства Конституционного Суда Российской Федерации и ЕСПЧ»), почему речь не идет о возможности проверки Конституционным Судом решений любых межгосударственных органов (или, представляется, корректнее — «органов межгосударственных объединений»)? В своей монографии автор данной главы обращал внимание на этот недостаток указанной нормы, не позволяющий применять ее по отношению к другим наднациональным и международным юрисдикционным органам — неважно, действующим ли постоянно или ad hoc, показывая, что данная норма не защищает суверенитет России, например, перед лицом юрисдикционных органов ВТО или Гаагского третейского суда, вынесенного против России решение по так называемому «делу бывших акционеров ЮКОСа», а значит, она вряд ли может рассматриваться как надежный механизм обеспечения суверенитета. Обращалось внимание, что предпочтительным было бы, если бы Конституционный Суд РФ более четко сформулировал позицию о том, что решение международного юрисдикционного органа — в случае коллизии с основными конституционными принципами — делает невозможным его исполнение<sup>2</sup>. Именно этот шаг как будто и сделал внесенный Президентом РФ проект Закона о поправке к Конституции Российской Федерации. Таким образом, поправку в ст. 79 Конституции РФ можно было бы рассматривать лишь в двух аспектах: во-первых, соответствующее положение поднимается на уровень закрепления в Конституции;

<sup>1</sup> С международно-правовой точки зрения было бы, наверное, корректнее сказать «органов международных организаций» и наднациональных органов, но с конституционно-правовой точки зрения логично использовать термин, которым оперирует Конституция РФ, т.е., «межгосударственные объединения» — ст. 79 Конституции РФ.

<sup>2</sup> *Болдырев О.Ю.* Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты: Монография / Науч. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2018. С. 253.



во-вторых, уточняется формулировка (речь идет уже не только об органах по защите прав человека, но о любых межгосударственных органах).

В результате на первый взгляд и дополнение ст. 132 Конституции РФ нормой, в соответствии с которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации...», и дополнение ст. 79 Конституции РФ нормой, в соответствии с которой «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации», не смотря на совершенно различный предмет регулирования — явление одного порядка. Оба положения — пусть и в несколько иных формулировках — уже являлись частью российской правовой системы, но теперь подняты на конституционный уровень.

Однако если вдуматься, можно поставить вопрос: не является ли выскаянная выше гипотеза ошибочной? Нет ли такого, что закрепление в рамках поправки в Конституцию норм, как будто принципиально новыми не являющихся, тем не менее отражает (развивает или усугубляет) некоторые ранее заложенные тенденции? И более того: нет ли такого, что, формально не затрагивая Основ конституционного строя, предлагаемые нормы отражают и их «косвенный пересмотр»?

Снова приведем аналогию, сопоставив предложенные поправки в различные статьи Конституции РФ.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г. говорилось, в частности, следующее:

Россия может быть и оставаться Россией только как суверенное государство <...> Действительно, считаю, что пришло время внести в Основной закон страны некоторые изменения, которые прямо гарантируют приоритет Конституции России в нашем правовом пространстве. Что это означает? Это означает буквально следующее: требования международного законодательства и договоров, а также решения международных органов могут действовать на территории России только в той части, в которой они не влекут за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, не противоречат нашей Конституции<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Послание Президента Федеральному Собранию // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 06.03.2020).

Несмотря на некоторую некорректность формулировки («международное законодательство», а не «международное право»), а также на то, что в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «ни Конвенция о защите прав человека и основных свобод <...>, ни основанные на ней правовые позиции Европейского Суда по правам человека <...> не относятся для российской правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации и потому подлежат реализации в рамках этой системы только при условии признания высшей юридической силы именно Конституции Российской Федерации», тем не менее прозвучавшее в Послании Федеральному Собранию предложение Президента РФ стало поводом для обсуждения среди юристов-конституционалистов, не предполагает ли оно внесение изменений в норму, закрепленную в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, а значит (учитывая, что эта статья находится в главе I «Основы конституционного строя») и необходимость пересмотра Конституции в целом.

Тем не менее во внесенном Президентом РФ проекте Закона о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г. данное положение в иной формулировке было предложено в качестве поправки в ст. 79 Конституции РФ. Это послужило основанием для новой постановки вопроса: не есть ли это попытка косвенного пересмотра Основ конституционного строя, но формально — в рамках внесения поправок в иные главы Конституции?

Аналогичный вопрос можно поставить и применительно к регулированию местного самоуправления. Нет ли такого, что предложенная поправка в ст. 132 Конституции РФ, прямо включающая местное самоуправление в единую систему публичной власти в Российской Федерации, косвенно затрагивает Основы конституционного строя, а именно ст. 12 Конституции РФ — косвенно задается вектор на снижение автономности местного самоуправления от органов государственной власти?

Нельзя ли усматривать общий подход, заложенный во внесенный Президентом РФ проект Закона о поправке к Конституции (в данном случае не даем оценку этому подходу): затронуть ряд положений, относящихся к Основам конституционного строя (суверенитету, местному самоуправлению, социальному государству, разделению властей и в целом к системе публичной власти), формально внося поправки лишь в иные главы Конституции РФ?

Чтобы ответить на этот вопрос, стоит вспомнить о некоторых тенденциях в эволюции российской модели местного самоуправления, а затем попытаться понять, соответствуют ли этим тенденциям как изначально предложенный Президентом РФ, так и окончательно



принятые (но в соответствии со ст. 2 Закона о поправке к Конституции 2020 г. и заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. требующие еще утверждения «общероссийским голосованием») поправки к Конституции РФ 2020 г.

Как известно, недостаточно подробное оформление российской модели местного самоуправления на конституционном уровне позволило в разные годы — при сохранении одних и тех же норм ст. 3, 12 и 130—133 Конституции РФ — заложить две совершенно различные модели местного самоуправления (*Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 г.*<sup>1</sup> и *Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г.*). Причем если Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 г. допускал — в силу своего рамочного характера — существование весьма различающихся моделей местного самоуправления, отдавая регулирование широкого круга вопросов на откуп региональному законодателю, то Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. претендовал на то, чтобы ввести некоторую унификацию, создать «единую модель».

Если «единая модель» была создана, то она точно не отличалась стабильностью. Об этом говорит огромное количество изменений, внесенных с тех пор, иногда выходящих за изначальную логику Закона. Так, изначально предполагалось, что отдельными государственными полномочиями могут наделяться лишь муниципальные районы и городские округа, но уже изменениями, внесенными в 2006 г., возможность осуществлять отдельные государственные полномочия была распространена и на городские и сельские поселения, т.е. на низовое звено местного самоуправления (при этом формулировка о возможности осуществлять отдельные государственные полномочия так и сохранилась только в определении понятий «муниципальный район» и «городской округ», а в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ введено и в определение понятия «муниципальный округ») — в ст. 2 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.

Но важнее напомнить не о множестве подобных разнонаправленных и порой не очень согласующихся между собой изменений (что может говорить об уровне юридической техники), а о совокупности тех из них, которые можно рассматривать как последовательные шаги законодателя в придании определенного «вектора» эволюции российской модели местного самоуправления.

<sup>1</sup> *Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* // СПС «КонсультантПлюс».

Так, в части территориальной организации местного самоуправления выявилось несколько основных тенденций.

Первая тенденция — это укрупнение муниципальных образований, во-первых, путем объединения поселений, а во-вторых, путем косвенного «преобразования» муниципальных районов в городские округа, бросившего вызов поселенческой составляющей поселенческо-территориального принципа местного самоуправления. Между тем из положений Конституции Конституционный Суд РФ вывел наиболее значимую именно поселенческой составляющей — как наиболее соответствующей самой идее местного самоуправления.

Согласно п. 1 ст. 131 Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Еще в 1997 г. Конституционный Суд РФ хотя и признал, что определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов РФ, но, во-первых, оговорил: «...с тем чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения...», а во-вторых, сформулировал: «...городские и сельские муниципальные образования как таковые предназначены для решения вопросов местного значения»<sup>1</sup>, тем самым признав важность поселенческой составляющей территориальной организации местного самоуправления.

Однако, как аргументирует О.И. Баженова, для региональных властей более удобной оказалась не двухуровневая модель местного самоуправления, в рамках которой в муниципальный район входят более приближенные к населению поселения, а одноуровневая модель местного самоуправления, предоставляющая региональной власти больше возможностей для подчинения себе финансовых потоков и для отдаления населения от реальных возможностей осуществления местного самоуправления. Соответственно в той модели территориальной организации местного самоуправления, которая имела место до 2019 г., их интересам отвечало преобразование муниципальных районов в городские округа, на что и был взят курс с 2010 г. В результате, за период с 2010 г. по 1 мая 2019 г. (принятие Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации

<sup>1</sup> *Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»* // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.



местного самоуправления в Российской Федерации», установившего новый вид муниципального образования — «муниципальный округ») на территории Российской Федерации прекратили существование более 110 муниципальных районов.

Анализируя судебную практику (начиная с решения Нижегородского областного суда от 5 марта 2012 г. по делу № 3—25/2012, которое фактически стало «прецедентом» — в российской «непрецедентной» системе — для обоснования законности «преобразования» иных муниципальных районов в городские округа и использование, например, в решении Калининградского областного суда от 5 июля 2013 года), О.И. Баженова показывает, что многочисленные «преобразования» муниципальных районов в городские округа происходили путем прямого нарушения норм Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., либо путем грубого искажения заложенного в него смысла. При этом использовались два основных способа обхода отсутствия отдельного способа преобразования муниципального района в городской округ: либо все поселения, входившие в муниципальный район, объединялись в одно городское поселение, после чего оно наделялось статусом городского округа, либо все поселения муниципального района объединялись с городским округом (впоследствии п. 3.1 ст. 13 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. был дополнен специальной нормой, «летализующей» данную практику, — положением, в соответствии с которым «муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивает статус муниципального образования»). О.И. Баженова формулирует жесткий вердикт: отказ, частичная замена либо, что еще опаснее, неявная подмена поселенческого начала территориальным означает не просто смену текущей модели организации местного самоуправления, но фактический отказ от местного самоуправления как такового<sup>1</sup>.

Вторая тенденция возникла чуть позже. Были введены два новых вида муниципальных образований — городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. Появилась возможность преобразования городских округов в городские округа с внутригородским делением. С виду — тенденция противоположная: переход от одноуровневой модели местного самоуправления к двухуровневой — казалось бы, с приближением местной власти к населению.

<sup>1</sup> Баженова О.И. К проблеме реализации конституционного поселенческо-территориального принципа организации местного самоуправления. В защиту поселенческого начала // Местное право. 2019. № 4.

Но исследователи отмечают, что разделение городских округов на внутригородские районы также «практически полностью выхолостит институт местного самоуправления»<sup>1</sup>. Так, в соответствии с п. 5 ст. 35 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. в редакции Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта РФ и уставом соответствующего муниципального образования может не только избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, но и формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительности. И практика показала, что представительные органы Челябинска, Самары и Махачкалы — трех городов, преобразованных в городские округа с внутригородским делением, — не избираются населением, а формируются из состава представительных органов внутригородских районов. Представляется важным вывод А.Н. Костюкова: «Население отстранено от осуществления местного самоуправления еще больше, чем до внесения соответствующих изменений в законодательство»<sup>2</sup>.

Автору данной главы пришлось участвовать в подготовке жалобы в Конституционный Суд РФ, где оспаривалась конституционность положения ч. 7.1. ст. 13 (введена Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ) Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., согласно которому изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта РФ, а также положений законов Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 703-30 «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и № 706-30 «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе».

Указанными законами Челябинской области Челябинский городской округ был наделен статусом Челябинского городского округа с внутригородским делением с образованием семи новых муниципальных образований — внутригородских районов, в связи

<sup>1</sup> Костюков А.Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации // Вестн. Сиб. юрид. ин-та МВД России. 2018. № 4 (33). С. 33  
<sup>2</sup> Там же. С. 33.



с чем был изменен порядок формирования Челябинской городской думы: с прямых выборов — на избрание депутатов из состава представительных органов внутригородских районов (при этом в качестве учета мнения населения были проведены публичные слушания, в которых приняла участие ничтожная часть населения Челябинска). По мнению заявителя (С.Ю. Вахрушев), совокупность указанных положений среди прочего нарушала его избирательные права.

Определением от 29 сентября 2015 г. № 2002-О (далее — «дело С.Ю. Вахрушева») Конституционный Суд РФ по формальным основаниям отказал в принятии к рассмотрению данной жалобы и, как точно сформулировал А.Н. Костюков, «своим молчаливым согласием фактически (не юридически) подтвердил конституционность оспариваемых законоположений»<sup>1</sup>.

Поскольку в данной главе тенденции в эволюции российской модели местного самоуправления рассматриваются в контексте более общих тенденций в российском конституционном праве, отметим, что подобное «фактическое (не юридическое)» подтверждение оспариваемых конституционных норм «молчаливым согласием» — особенность ряда решений Конституционного Суда РФ последних лет, касающихся самых разных вопросов. Показательные примеры — определение Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 1055-О (второе дело по вопросу о конституционности присоединения России к ВТО)<sup>2</sup>, где Конституционный Суд отказал в принятии к рассмотрению запроса, фактически отклонив свою же прежнюю позицию, согласно которой «не исключается возможность проверки конституционности федерального закона о ратификации <...> международного договора», сформулированную в постановлении от 9 июля 2012 г. № 17-П<sup>3</sup>, а также определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2019 г. № 854-О, в котором Конституционный Суд фактически уклонился от рассмотрения

<sup>1</sup> Костюков А.Н. Указ. соч. С. 33

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 1055-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4190.

<sup>3</sup> Подробнее эти вопросы рассмотрены в монографии: Болдырев О.Ю. Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты: Монография / Науч. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2018.

вопроса о конституционности так называемой «пенсионной реформы» 2018 г.<sup>1</sup>).

Но, возвращаясь к «делу С.Ю. Вахрушева», отметим, что в определении от 29 сентября 2015 г. № 2002-О Конституционный Суд «не заметил», с чем была связана постановка вопроса, — не рассмотрел вопрос о нарушении избирательных прав заявителя изменением порядка формирования Челябинской городской думы, констатируя:

Из представленных заявителем материалов следует, что его обращение в суд общей юрисдикции обусловливалось не созданием вследствие применения соответствующих законоположений каких-либо препятствий для него в выражении своего мнения по вопросу наделения Челябинского городского округа статусом городского округа с внутригородским делением и учета этого мнения (что могло бы выражаться, например, в оспаривании процедурного порядка проведения и результатов состоявшихся по указанному вопросу публичных слушаний), а целями защиты определенным образом понимаемого заявителем общественно-политического интереса городского сообщества. Однако сам факт проживания С.Ю. Вахрушева на территории Челябинского городского округа и принадлежности на этом основании к соответствующему городскому сообществу, реализующему на данной территории право на осуществление местного самоуправления, не предопределяет признание его в качестве субъекта, правомочного выступать в рамках конституционного судопроизводства в защиту всеобщих интересов населения соответствующего муниципального образования<sup>2</sup>.

Таким образом, представляется, что Конституционный Суд РФ «приписал» заявителю «излишний альтруизм», уклонившись от рассмотрения вопроса по существу. Между тем, если бы Конституционный Суд рассмотрел данное дело по существу, он мог бы,

<sup>1</sup> Автору данного параграфа пришло в голову аргументировать дискуссионность этого решения Конституционного Суда РФ. См.: Болдырев О.Ю. Социальное государство: как приблизить реальность к конституционному принципу // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 11—16.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2015 № 2002-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева Станислава Юрьевича на нарушение его конституционных прав подложной частью 7.1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законами Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.



например, оценить обжалуемые нормы, в том числе по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, на соответствие принципу правовой определенности. Предписание ст. 131 (ч. 2) Конституции РФ об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к элементам конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения (*постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П, от 10 июля 2003 г. № 289-О, от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П и др.*). Несмотря на то что общий характер положения ст. 131 (ч. 2) Конституции РФ предполагает необходимость ее законодательной конкретизации, дискреция законодателя является ограниченной принципом правовой определенности (так, например, в постановлении от 29 марта 2011 г. № 2-П Конституционный Суд указал, что, «реализуя в соответствии с Конституцией Российской Федерации свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления <...> законодатель не может действовать произвольно. Принимаемые им в этой сфере решения должны <...> соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности»). Как отменил Конституционный Суд РФ в постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П, определенном от 6 марта 2008 г. № 214-О-П, признание местного самоуправления означает «необходимость... законодательно гарантировать население, как первичному субъекту местного самоуправления, возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых изменений».

Между тем положение ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. — в отличие от иных положений об учете мнения населения при преобразовании муниципальных образований, содержащихся в ст. 13 Федерального закона 2003 г. до вступления в силу редакции от 27 мая 2014 г. — ограничивается общей отсылкой к уставам муниципальных образований и законам субъектов РФ. В результате субъекты РФ получили ничем не ограниченное усмотрение установить конкретную форму учета мнения городского округа в законе субъекта РФ (как это сделали, например, Ульяновская область и Республика Дагестан) либо выбрать форму учета мнения населения городского округа в каждом конкретном случае из общего перечня форм выражения мнения населения, предусмотренных уставом городского округа и (или) законом субъекта РФ о местном самоуправлении (как это было предусмотрено, например,

в Краснодарском крае и Республике Бурятия и как это имело место в деле заявителя в Челябинской области).

Хотя в определении Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П устанавливалось, что положения Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. об учете мнения населения при изменении границ муниципальных образований являются нормами общего характера, подлежащими применению в совокупности с положениями законодательства субъектов РФ и нормативных правовых актов муниципальных образований, и что «само... по себе отсутствие конкретного механизма выявления мнения населения при изменении границ муниципальных образований в (аналогичном положении Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.) не может рассматриваться как влекущее нарушение конституционных прав и свобод граждан», тем не менее ч. 4 ст. 12 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., являющаяся предметом рассмотрения Конституционного Суда в указанном определении, устанавливает совершенно иной уровень гарантий, чем ч. 7.1 ст. 13, так как требует выражения мнения населения представительными органами соответствующих муниципальных образований. По смыслу правовой позиции Конституционного Суда законодательство субъекта РФ и нормативные правовые акты муниципального образования подлежат применению в части использования иных форм учета мнения населения в дополнение к уже установленной в ч. 4 ст. 12 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. Однако эти и иные аргументы не были рассмотрены Конституционным Судом в «деле С.Ю. Вахрушева».

Третья тенденция — возможность преобразования городского округа в муниципальный округ, а также объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с наделением вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа — задана Федеральным законом от 1 мая 2019 № 87-ФЗ.

Но является ли данная тенденция новой? Обратим внимание на позицию О.И. Баженовой, рассматривающей появление «муниципальных округов» как способ легализации ранее осуществленных «преобразований» муниципальных районов в городские округа — особенно с учетом требования о преобразовании городских округов, не соответствующих критериям, установленным Федеральным законом о местном самоуправлении 2003 г. (а известно, что тенденция подобных «преобразований» привела к появлению большого количества «городских округов», никак не соответствующих



понятию «городской округ» — ни по формальным критериям, ни с точки зрения здравого смысла), в муниципальных округах<sup>1</sup>.

Мы привели только несколько примеров тенденций, наблюдающихся в изменении территориальной организации местного самоуправления. К ним можно также добавить, как представляется, опасную норму, закрепленную в п. 4 ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», согласно которой, в случае если в границы территории опережающего социально-экономического развития входит городское или сельское поселение, ряд функций (по сути, относящихся к компетенции местного самоуправления) осуществляет управляющая компания (на основании соглашения о передаче полномочий, заключенного между уполномоченным федеральным органом, управляющей компанией и соответствующим органом местного самоуправления), которая является акционерным обществом (п. 5 ст. 2 этого же Закона), т.е., коммерческим юридическим лицом (п. 1 и 4 ст. 66 Гражданского кодекса РФ), преследующим в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли (п. 1 ст. 50 Гражданского кодекса РФ), что расходится с функциями местного самоуправления.

Можно привести примеры иных тенденций, наблюдающихся в эволюции российской модели местного самоуправления.

Например, в части компетенции местного самоуправления: от правовой позиции, сформулированной в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П, согласно которой не допускается передача органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно — до появления института «перераспределения полномочий», осуществляемого законами субъекта РФ. Или тенденция долго продолжавшегося ограничения компетенции местного самоуправления, но с последующим наделением депутатов представительных органов местного самоуправления (в момент, когда население уже причли к мысли, что «от муниципальных депутатов все равно почти ничего не зависит») полномочием так называемого «муниципального фильтра» — большой вопрос, насколько вообще соответствующего природе местного самоуправления.

<sup>1</sup> Баженова О.И. К проблеме реализации конституционного поселенческого-территориального принципа организации местного самоуправления. В защиту поселенческого начала.

В части системы местного самоуправления также наблюдаются радикальные изменения. В соответствии с Федеральными законами о местном самоуправлении 2003 г. выбор организационной модели местного самоуправления осуществляется законом субъекта РФ и уставом муниципального образования (реально — законом субъекта РФ, так как устав муниципального образования не может ему противоречить) из числа моделей, закрепленных Федеральным законом о местном самоуправлении 2003 г.

В результате приходится соглашаться с тяжелым выводом А.Н. Костюкова:

Основная подразумеваемая цель муниципальной реформы 2014—2017 гг. — ограничение прямых выборов населением органов местного самоуправления — достигнута. Традиционная модель, в которой глава муниципального образования, являющегося административным центром субъекта Российской Федерации, избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию, сохранена лишь в семи субъектах Российской Федерации <...> В большинстве субъектов РФ население не вовлечено в выборы главы муниципального образования<sup>1</sup>.

Теперь вспомним некоторые тенденции в эволюции российской модели местного самоуправления, попытаемся понять, соответствуют ли этим тенденциям поправки к Конституции РФ 2020 г.

Если в начале статьи мы обращались к изначально внесенному Президентом РФ проекту Закона о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г., то сейчас обратимся к уже принятому Закону. Отметим лишь основные моменты.

Во-первых, если раньше ст. 131 Конституции РФ устанавливала поселенческо-территориальный принцип местного самоуправления, то теперь поселенческая составляющая исчезла. Само упоминание городских и сельских поселений, позволявшее Конституционному Суду РФ выводить особую значимость поселенческой составляющей как наиболее приближенной к населению и соответствующей самой идее местного самоуправления, из Конституции исчезает. Не продолжение ли это описанной выше тенденции укрупнения муниципальных образований?

Во-вторых, изменена формулировка: те вопросы, которые ранее либо решались населением самостоятельно (определение структуры органов местного самоуправления), либо с учетом мнения населения соответствующих территорий (изменение границ территорий,

<sup>1</sup> Костюков А.Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации. С. 33.



в пределах которых осуществляется местное самоуправление), теперь хотя как будто также решаются «населением самостоятельно» / «с учетом мнения населения соответствующих территорий», но в обоих случаях — с уточнениями: «в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом» / «в порядке, установленном федеральным законом».

Конечно, и раньше эти вопросы детализировал законодатель, но для чего изменения формулировок? Отражает ли это какую-то тенденцию? Нет ли здесь расширения дискреции законодателя и ограничение возможности Конституционного Суда признать соответствующее законодательное регулирование не соответствующим Конституции?

В-третьих, в окончательный Закон о поправке Конституции Российской Федерации 2020 г. вошло положение из изначально внесенного Президентом РФ проекта, в соответствии с которым органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. В начале главы мы говорили о том, что само оно по себе не представляется радикально новым. Но теперь можем сформулировать вопрос: не является ли оно отражением тех тенденций, которые мы выше рассмотрели? Особенно учитывая появление в принятом Законе о поправке к Конституции Российской Федерации нового положения: «Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». Не продолжение ли это, с одной стороны, тенденции снижения выборности органов и должностных лиц местного самоуправления, а с другой — все большей централизации не только государственной, но всей системы публичной власти в России?

Стоит также отметить, что конституционное включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти ставит вопрос о том, как это скажется на компетенции местного самоуправления. Встает вопрос о единой модели разграничения сфер ведения и полномочий между тремя уровнями публичной власти: федеральным, региональным и муниципальным. Так, на круглом столе «Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы», проходившем 14 февраля 2020 г. в РУДН, один из докладчиков

предложил формулировку «совместное ведение органов государственной власти и органов местного самоуправления», поставив вопрос о ее соотношении с понятием «совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Этот вопрос представляется, скорее, юридуко-техническим: зарубежный опыт показывает различные варианты его решения, например, в Конституции Бразилии говорится о союзе штатов, Федерального округа и муниципий и используются два термина — и «совместное ведение» (как в Конституции России), и «конкурирующая компетенция» (как в Основном законе ФРГ): в одном случае — применительно к разграничению сфер ведения и полномочий лишь между федерацией и субъектами, а в другом — и между муниципиями тоже. Более важным представляется обратить внимание на то, отражением какой тенденции является внесенная поправка, хотя и юридуко-технический вопрос ее развития в текущем законодательстве также важен.

В-четвертых, дискуссионной представляется поправка, внесенная в ст. 133 Конституции РФ. Если раньше среди гарантий местного самоуправления называлась «компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти», то теперь — «компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций» (похожая формулировка была и в изначальном внесенном Президентом РФ проекте Закона о поправке к Конституции Российской Федерации). Получается, что в иных случаях компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, ранее гарантированная, не предусматривается.

Закон о поправке Конституции Российской Федерации 2020 г. внес и иные изменения в российскую модель местного самоуправления, но их анализ выходит за рамки данной главы.

Зададим себе последний вопрос: вписывается ли нынешняя реформа местного самоуправления в какую-либо из тенденций, отраженных конституционной реформой 2020 г. в целом?

В рамках конституционной реформы условно можно выделить три направления: во-первых, поправки, аргументируемые соображениями обеспечения государственного суверенитета; во-вторых, поправки, аргументируемые обеспечением принципа социального государства; в-третьих, поправки, связанные с системой органов власти. В другой своей публикации автор данной главы аргументировал позицию, что предложенные Президентом РФ поправки являются недостаточными для обеспечения конституционных принципов суверенитета и социального государства, а поправки,



связанные с системой органов власти, не только не решают заложенной Конституцией РФ проблемы дисбалансов в системе сдержек и противовесов, но, напротив, обостряют ее, усиливают вертикаль государственной власти<sup>1</sup>.

Вписываются ли поправки, касающиеся местного самоуправления, в эти три направления? Представляется, что они никак не содействуют обеспечению государственного суверенитета, нельзя их считать и направленными на обеспечение принципа социального государства (за исключением дополнения ст. 132 Конституции РФ положением, согласно которому органы местного самоуправления «в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи»). Но представляется, что реформа местного самоуправления вписывается в третье направление конституционной реформы, которое, таким образом, даже расширяется, превращаясь из усиления вертикали государственной власти в усиление вертикали всей системы публичной власти в России.

Это не оценка данной реформы. Плюсы и минусы централизации и децентрализации публичной власти — серьезный вопрос, требующий отдельного рассмотрения (хотя представляется важным помнить правовую позицию, сформулированную в п. 7 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П о необходимости «соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации власти, на которых строится организация публичной власти на местах, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти»). Но необходима констатация того, чем данная реформа является и в какие тенденции (их оценка разными исследователями может отличаться) вписывается.

### 1.5. Конституционная реформа в Российской Федерации: перспективы развития местного самоуправления

Внесение изменений в законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении происходит достаточно регулярно. Последние десять лет Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. претерпевает некоторые изменения несколько раз в год.

<sup>1</sup> *Болдырев О.Ю.* Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых? // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 121—127.

Очевидно, что многие из таких изменений явно не носят системобразующего характера, однако есть исключения. Среди последних существенных изменений следует отметить реформу 2015 г., особенно в части введения нового порядка избрания главы муниципального образования и главы местной администрации. Речь идет об избрании вышеуказанных лиц представительным органом из числа кандидатов, представленных специальной конкурсной комиссией, половина членов которой (за исключением поселенцев и внутригородских районов) назначается высшим должностным лицом субъекта РФ. Теперь такой порядок избрания главы муниципального образования и главы местной администрации может быть применен наряду с избранием населением на муниципальных выборах и избранием представительным органом из своего состава. Право выбора одной из трех указанных опций предоставлено субъектам РФ, а также муниципальным образованиям (в данном случае многого зависит уже от законодательства субъекта РФ).

Следует отметить, что реформа 2015 г. не была лишена критики со стороны научного сообщества. Так, В.И. Васильев в контексте реформы законодательства о местном самоуправлении 2015 г. отмечал, что такие изменения лишь способствуют усилению централизации власти, что степень централизации уже и так достаточно высока, что грозит фактическому упряднению местного самоуправления<sup>1</sup>. О.И. Баженова указывает, что такие изменения были направлены не на то, чтобы учесть географические, культурные или исторические особенности российских регионов, а чтобы учесть лишь одну особенность — состояние региональной политики, расклад сложившихся в субъекте Федерации политических сил, в результате чего местное самоуправление сильно зависит от региональной политической конъюнктуры<sup>2</sup>.

Существенные изменения законодательства о местном самоуправлении произошли и в 2019 г. В частности, перечень видов муниципальных образований был расширен за счет добавления нового вида муниципальных образований — муниципальных округов. Особо следует упомянуть тот факт, что теперь у регионального законодателя появилась возможность преобразовать муниципальные районы в муниципальные округа, что автоматически влечет превращение двухуровневой системы муниципальных образований в одноуров-

<sup>1</sup> *Васильев В.И.* Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журн. российского права. 2015. № 9. С. 149—161. DOI: 10.12737/13047.

<sup>2</sup> *Баженова О.И.* К новой модели взаимоотношений государства и местного самоуправления. С чего начать? // Местное право. 2018. № 6. С. 28.