

Дата поступления рукописи в редакцию: 30.04.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 27.05.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-5-110-115

ГРИПП Эльвина Харисовна,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо-Западного филиала Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Российский государственный
университет правосудия имени В.М. Лебедева»,
e-mail: ElvinaGr@yandex.ru

ЯХИНА Юлия Харисовна,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо-Западного филиала Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Российский государственный
университет правосудия имени В.М. Лебедева»,
e-mail: yulechka72@yandex.ru

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЗАЩИТЕ ПРИНЦИПОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье осуществляется комплексный конституционно-правовой анализ роли Конституционного Суда Российской Федерации в механизме защиты принципов местного самоуправления в условиях трансформации системы публичной власти. Обосновывается, что в период реализации реформы, нормативно оформленной конституционными новеллами 2020 года и Федеральным законом № 33-ФЗ, Конституционный Суд РФ выполняет функции нормативного стабилизатора, институционального арбитра и гаранта сохранения сущностных характеристик муниципальной демократии. Особое внимание уделяется проблемам расширения регионального усмотрения, территориальной реорганизации муниципальных образований и рискам формализации участия населения в решении вопросов непосредственного обеспечения их жизнедеятельности. Формулируются предложения по совершенствованию законодательства РФ, ориентированные на обеспечение конституционно соразмерного, поэтапного и сбалансированного реформирования местного самоуправления.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации; местное самоуправление; единая система публичной власти; муниципальная реформа; конституционно-правовая защита.

GRIPP Elvina Harisovna,
Associate Professor of Department of State Law Disciplines,
North-West branch of the Federal State Budget-Funded
Educational Institution of Higher Education
«The Russian State University of Justice named after V.M. Lebedev»

YAKHINA Yulia Harisovna,
Associate Professor of Department of State Law Disciplines,
North-West branch of the Federal State Budget-Funded
Educational Institution of Higher Education
«The Russian State University of Justice named after V.M. Lebedev»

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE PROTECTION OF THE PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Annotation. *The article provides a comprehensive constitutional and legal analysis of the role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the mechanism for protecting the principles of local self-government amid the transformation of the system of public authority. It is argued that, during the implementation of the reform normatively shaped by the 2020 constitutional amendments and Federal Law № 33, the Constitutional Court performs the functions of a normative stabilizer, an institutional arbiter, and a guarantor of preserving the essential characteristics of municipal democracy. Particular attention is paid to the problems of expanded regional discretion, territorial reorganization of municipalities, and the risks of the formalization of public participation in resolving issues directly related to the livelihood of the population. The article formulates proposals for improving legislation aimed at ensuring constitutionally proportionate, gradual, and balanced reform of local self-government.*

Key words: *Constitutional Court of the Russian Federation; local self-government; unified system of public authority; municipal reform; constitutional legal protection.*

Актуальность научного обращения к вопросу о роли Конституционного Суда Российской Федерации в защите принципов местного самоуправления (далее – МСУ) определяется, прежде всего, находящейся в непосредственной реализации реформой системы публичной власти, затрагивающей как нормативно-правовые, так и структурно-функциональные аспекты МСУ в России, где Конституционный Суд РФ представляет собой важнейший орган государственной власти, способный сбалансировать процесс преобразования реформируемой системы, минимизировав риски нарушения конституционных принципов. Конституционный Суд РФ, с одной стороны, расширяет конституционные основы данного вида власти и, с другой стороны, предопределяет развитие законодательства о местном самоуправлении [7, с.51].

Важнейшим этапом регламентации новой модели взаимодействия государственного и муниципального уровня власти выступили конституционные новеллы 2020 года, внесенные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ (где ключевое значение имеет дополнение ст. 132 Конституции Российской Федерации частью 3, согласно которой органы МСУ и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти) [8], а также Федеральным законом Российской Федерации от 08 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (в ст. 2 которого впервые законодательно вводится термин «единая система публичной власти») [9].

Развитие этой конституционной конструкции нашло дальнейшее отражение в Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – ФЗ № 33) [10], который не ограничился уточнением отдельных институтов, а предложил комплексное обновление правового регулирования: от территориальной организации и вопросов компетенции

до статуса муниципальных должностных лиц и механизмов ответственности. Принятие Закона № 33 стало логическим завершением конституционной реформы 2020 года и открыло новый этап развития муниципального управления в России [1, с. 31].

При этом необходимо указать на переходный характер реформы, подтвержденный наличием поэтапного введения норм, включая сохранение действия отдельных положений прежнего регулирования до 1 января 2028 г., (срок продлен с 2027 г. на 2028 г. федеральным законом [11] от 9 апреля 2026 г.) что, с одной стороны, позволяет системе плавно адаптироваться под новые институционально-правовые реалии, с другой же, усложняет правоприменение и увеличивает риск разнонаправленной практики на уровне субъектов и муниципальных образований. И на этом «переходном этапе» роль Конституционного Суда РФ приобретает повышенный интерес в связи с высокой степенью необходимости конституционно-правового сопровождения реформы, поскольку именно в переходный период наиболее остро проявляется риск расхождения между нормативным замыслом законодателя и фактическими моделями его реализации на местах. При отсутствии единых и своевременно сформулированных ориентиров существует риск того, что предоставленное субъектам Российской Федерации усмотрение будет использоваться неравномерно, а сама трансформация системы местного самоуправления приобретет фрагментарный характер, при котором конституционно значимые гарантии муниципальной самостоятельности, участия населения в решении вопросов местного значения и соразмерности государственного вмешательства будут обеспечиваться в различной степени. В этих условиях Конституционный Суд РФ выполняет функцию не только конституционного контроля, но и стабилизирующего правового центра, способного через выработку обязательных правовых позиций обеспечить единообразное понимание пределов допустимого реформирования муници-

пального уровня публичной власти с учетом установленных конституционно-правовых принципов.

Стоит согласиться с мнением, высказанным С. П. Поповой о том, что в данном вопросе «конституционные функции правосудия расширяются значительно дальше, распространяя свое действие и на отношения институтов власти друг с другом ... и выступают как один из оптимальных инструментов с конституционно-правовой точки зрения» [4, с. 88]

Таким образом, в обозначенных реформационных условиях возрастает значение конституционно-судебного контроля и конституционно-правового толкования, где на Конституционный Суд РФ возложена функция некоего «нормативного стабилизатора» в вопросах формирования правовых позиций о пределах допустимого регулирования МСУ со стороны федерации и субъектов; соразмерности механизмов контроля; требований к перераспределению полномочий и гарантиях участия населения в решении вопросов местного значения и др.

Изучив опорные нормативные правовые акты и материалы судебной практики, представляющие нормативно-правовую базу вопроса о защите принципов МСУ, видится возможным выделить два основных направления деятельности Конституционного Суда РФ, связанных с проблемными аспектами функционирования МСУ в условиях современного реформирования системы публичной власти.

Первое направление имеет организационно-ограничительный характер и выражается в том, что Конституционный Суд РФ выступает «конституционным арбитром» пределов допустимой вариативности моделей организации местного самоуправления.

Важно, что Федеральный закон № 33-ФЗ закрепляет построение преимущественно одноуровневой системы МСУ, что следует из п. 2 ст. 9 (устанавливается три вида муниципальных образований, не включая при этом в перечень муниципальные районы и поселения); ч. 1 ст. 10 (устанавливает разграничение территории субъекта Российской Федерации между муниципальными и городскими округами), а двухуровневая система сохранена в законе лишь как особый случай, что следует из п. 7 ст. 9 и ст. 89 ФЗ № 33. Одновременно значительный объем полномочий в рамках муниципальной организации передан субъектам Российской Федерации, что следует из ст. 6 и 19 ФЗ № 33, допускающие как правовое регулирование вопросов организации МСУ, так и участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в механизме формирования главы муниципального образования.

Данная ситуация без надлежащего конституционного контроля может усиливать риск того, что реформирование будет реализовано не как модернизация МСУ, а как постепенное включение МСУ в административную вертикаль, на что указывает и современная научная оценка реформы. Например, в работе И. П. Ковалева справедливо подчеркивается, что новый закон «передает на уровень субъектов принятие целого пакета стратегических решений, от которых будет зависеть реальное содержание муниципальной власти в каждом конкретном регионе, а потому активное участие муниципального сообщества в региональном законотворческом процессе становится ключевым фактором защиты интересов местного самоуправления» [2, с. 52].

Применительно к исследуемому вопросу о распределении полномочий, сохраняет принципиальное значение правовая позиция Конституционного Суда РФ, указывающая на допустимость вариативности организационных моделей при недопустимости утраты реального механизма формирования муниципальных органов волей населения, либо избранных им представительных структур (ст. 2.1 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П [5]).

В этой связи представляется необходимым дополнить Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ нормой, закрепляющей пределы регионального усмотрения при определении способов формирования органов МСУ. В этой связи представляется необходимым дополнить Федеральный закон № 33-ФЗ нормой, закрепляющей пределы регионального усмотрения при определении способов формирования органов местного самоуправления. Указанная норма должна устанавливать следующие требования к закону субъекта Российской Федерации: 1) закон субъекта РФ обязан предусматривать выдвижение не менее двух альтернативных кандидатур на должность главы муниципального образования (за исключением случая прямых выборов главы муниципального образования населением); 2) закон субъекта РФ должен закреплять право представительного органа муниципального образования отклонить все предложенные кандидатуры без указания обязательных мотивов отказа; 3) закон субъекта РФ обязан требовать обязательного утверждения (согласования) кандидатуры главы муниципального образования представительным органом; 4) в случае двукратного отклонения представительным органом всех кандидатур закон субъекта РФ должен предусматривать проведение прямых выборов главы муниципального образования населением.

Указанные изменения позволят достигнуть обеспечения ключевого критерия эффективности работы МСУ: сохранение реального, а не номинального механизма формирования органов МСУ волей населения (или избранных им представительных органов), без решающей зависимости от органов государственной власти.

В рамках второго направления Конституционный Суд РФ обеспечивает охрану так называемой «локальной демократии» при территориальных преобразованиях как ядра конституционного статуса МСУ.

Данное направление приобретает особую значимость в связи с актуальной судебной практикой применения положений ФЗ № 33 об изменениях территориальной организации МСУ, где Красноярский краевой суд рассматривал иски о признании недействующим Закона Красноярского края от 15.05.2025 № 9-3914 «О территориальной организации местного самоуправления в Красноярском крае» [12], который предусматривает объединение муниципальных районов (а также и городских округов) в муниципальные округа, однако без учета мнения местного населения (без проведения референдумов или публичных слушаний). Позиция Красноярского краевого суда вызвала неоднозначные реакции в научном сообществе, поскольку суд признал, что действия региональных властей представляют собой не преобразование муниципалитетов, а установление новой территориальной организации по ст. 91 ФЗ № 33-ФЗ, которая, по оценке суда, «не требует получения согласия населения и проведения публичных слушаний» [6].

Между тем такая практика затрагивает саму конституционную природу организации МСУ, что подтверждается и позициями Конституционного Суда РФ, неоднократно указывавшего, что «учет мнения населения при изменении границ территорий местного самоуправления выступает универсальным требованием и необходимым условием муниципально-территориальных преобразований» [3].

Отсюда следует, что нормативно-правовое сопровождение реформы может быть скорректировано: ст. 91 Закона № 33-ФЗ дополнить положениями, указывающими, что введение новой территориальной организации в переходный период не освобождает субъект РФ от обязанности учитывать мнение населения в формах, соразмерных глубине затрагиваемых интересов. Видится целесообразным закрепление минимальных федеральных стандартов участия населения при территориальных преобразованиях, например, обязательное опубликование мотивированного социально-экономического обоснования территориального преобразования, обязательное прове-

дение публичных слушаний при укрупнении муниципальных образований, обязательное непосредственное волеизъявление населения (местный референдум, сход) либо эквивалентная по юридической силе процедура, если преобразование влечет: сокращение выборного представительства или фактическую ликвидацию низового уровня местной демократии и др.

Именно при наличии таких нормативных гарантий Конституционный Суд РФ сможет выполнять свою функцию более системно, обеспечивая сбалансированный и конституционно допустимый переход к новой модели местного самоуправления.

Таким образом, практика преобразований, обозначившаяся в 2025 г., показывает, что муниципальная реформа приобретает масштабный характер, однако ее действительные результаты в конституционно значимом измерении подлежат оценке не через количественные показатели объединения муниципальных образований, а через то, в какой мере новая модель обеспечивает реальное повышение качества местного самоуправления, доступности публичной власти для населения и эффективности решения вопросов местного значения. В противном случае существует риск, что проводимые преобразования будут иметь преимущественно внешний, административно-организационный эффект, выражающийся в укрупнении аппарата, объединении обеспечительных подразделений и формальном перераспределении компетенции без сущностного усиления муниципальной самостоятельности. Именно в этой плоскости особую значимость приобретает роль Конституционного Суда РФ, который в условиях перехода к новой системе должен выступать не только органом конституционного контроля, но и сдерживающим институциональным фактором, препятствующим такому развитию реформы, при котором МСУ постепенно утрачивает собственное конституционное содержание и трансформируется в нижестоящий уровень публичного администрирования. Функция Конституционного Суда РФ в данном случае заключается в формировании обязательных правовых ориентиров, обеспечивающих сбалансированное соотношение между задачами унификации публичной власти и императивом сохранения сущностных характеристик местного самоуправления как самостоятельной формы народовластия.

С учетом изложенного представляется необходимым дополнить действующее законодательство такими положениями, которые позволили бы придать реформе не только организационную, но и конституционно выверенную направленность. Прежде всего Федеральный закон № 33-ФЗ целе-

сообразно дополнить нормой, устанавливающей обязанность органов государственной власти субъекта Российской Федерации сопровождать каждое решение о территориальном преобразовании муниципальных образований специальным мотивированным обоснованием, раскрывающим его не формальную, а фактическую социально-экономическую и правовую целесообразность. В структуру такого обоснования может входить, в частности, заключение о влиянии преобразования на кадровую обеспеченность органов местного самоуправления, доступность муниципальных услуг для населения, а также на возможности жителей непосредственно или через выборные органы участвовать в решении вопросов местного значения.

Одновременно представляется оправданным нормативно закрепить, что выбор формы учета мнения населения при преобразовании муниципальных образований не относится к сфере свободного усмотрения публичной власти и должен определяться исходя из характера и глубины затрагиваемых интересов местного сообщества; в тех случаях, когда преобразование влечет существенное изменение условий осуществления местного самоуправления, обязательной должна становиться процедура непосредственного волеизъявления населения либо иная эквивалентная ей по юридической силе форма участия.

В случае реализации предложенных изменений законодательство о местном самоуправлении может приобрести существенно более определенный и конституционно сбалансированный характер, что позволит:

– во-первых, снизить степень правовой неопределенности, возникающей в переходный период реформы, и обеспечить единообразие подходов к территориальным преобразованиям и моделям формирования органов МСУ на территории различных субъектов Федерации;

– во-вторых, такие изменения будут способствовать укреплению доверия населения к проводимой муниципальной реформе, поскольку участие жителей в решении вопросов, затрагивающих основы локальной демократии, получит не формальное, а реальное процедурное обеспечение.

В заключении стоит также отметить, что дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере должно осуществляться в направлении усиления не только организационно-управленческой, но и «гарантийной» составляющей правового регулирования с фокусированием на более детальную регламентацию минимальных стандартов участия населения, критериев допустимости территориальных преобразований, а также процедурных и

финансовых гарантий реализации муниципальных полномочий. Особое значение имеет закрепление таких правовых механизмов, которые исключали бы возможность подмены местного самоуправления административно зависимыми формами публичного управления и обеспечивали бы соразмерность между объемом возлагаемых на муниципальный уровень функций и ресурсами, предоставляемыми для их осуществления.

Список литературы:

[1] Абрамова П.Е., Кузнецов С.П. Реформа местного самоуправления в связи с принятием Федерального Закона № 33-ФЗ от 2025 года // Проблемы права. – 2025. – № 4 (100). – С. 31–37.

[2] Ковалев И. П. Реформа местного самоуправления 2025 года: последствия, сложности и пути разрешения // Закон и право. – 2026. – № 1. – С. 50–55.

[3] Определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2019 № 2955-О (документ не был опубликован). // СПС КонсультантПлюс. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=606437&cacheid=2AB0E53DFF7A2796E07D1F04E6B13638&mode=splus&rnd=CFDD10794E5C2ADFA7A264FE1C4343C3#et1bbCVpKZcooNNB> (дата обращения: 20.02.2026).

[4] Попова С. П. Правосудие в системе правовой защиты местного самоуправления // Правосудие. – 2025. – № 3. – 2025. – С. 85–97.

[5] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П // Собрание законодательства РФ. 14.12.2015. № 50. Ст. 7226.

[6] Решение Красноярского краевого суда от 19.08.2025 по делу № 3А-150/2025 (УИД 24OS0000-01-2025-000201-35) «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим Закона Красноярского края от 15.05.2025 № 9-3914 (документ не был опубликован). // СПС КонсультантПлюс. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOSB&n=359039&cacheid=AEC9DCA9AAAF5EE46EBACF3A9BF485F9&mode=splus&rnd=CFDD10794E5C2ADFA7A264FE1C4343C3#DB8PgCVIM92oeRsI1> (дата обращения: 20.02.2026).

[7] Умнова-Конюхова И.А. Вклад Конституционного Суда Российской Федерации в развитие местного самоуправления: актуальные аспекты конституционализации // Российское правосудие. 2025. № 12. С. 50–59.

[8] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 16.03.2020. №11. Ст. 1416

[9] О Государственном Совете Российской Федерации: федеральный закон от 08 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

[10] Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 24.03.2025. № 12. Ст. 1200.

[11] Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»: федеральный закон от 09.04.2026 № 85-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 13.04.2026. № 15. Ст. 1852.

[12] Закон Красноярского края от 15 мая 2025 года № 9-3914 «О территориальной организации местного самоуправления в Красноярском крае» (с изменениями на 9 октября 2025 года) // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. URL: <http://www.zakon.krskstate.ru> (дата обращения: 20.02.2026).

References:

[1] Abramova P.E., Kuznetsov S.P. Local government reform in connection with the adoption of Federal Law No. 33-FZ of 2025 // Problems of Law. - 2025. - No. 4 (100). - P. 31-37.

[2] Kovalev I.P. Local government reform of 2025: consequences, difficulties and ways of resolution // Law and Right. - 2026. - No. 1. - P. 50-55.

[3] Definition of the Constitutional Court of the Russian Federation dated October 24, 2019 No. 2955-O (the document was not published). // SPS ConsultantPlus. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AR-B&n=606437&cacheid=2AB0E53DFF7A2796E07D-1F04E6B13638&mode=splus&rnd=CFD-D10794E5C2ADFA7A264FE1C4343C3#et1bbCVp-KZcooNNB> (Accessed: 20.02.2026).

[4] Popova S. P. Justice in the System of Legal Protection of Local Self-Government // Justice. - 2025. - No. 3. - 2025. - P. 85-97.

[5] Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 01.12.2015 No. 30-P // Collection of Legislation of the Russian Federation. 14.12.2015. No. 50. Article 7226.

[6] Decision of the Krasnoyarsk Krai Court of 19.08.2025 in case No. 3A-150/2025 (UID 24OS0000-01-2025-000201-35) "On the refusal to satisfy the application for recognition as invalid of the Law of Krasnoyarsk Krai of 15.05.2025 No. 9-3914 (the document was not published). // SPS ConsultantPlus. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOSB&n=359039&cacheid=AE-C9DCA9AAAF5EE46EBACF3A9BF485F9&mode=splus&rnd=CFDD10794E5C2ADFA7A-264FE1C4343C3#DB8PgCVIM92oeRsI1> (Accessed: 20.02.2026).

[7] Umnova-Konyukhova I.A. Contribution of the Constitutional Court of the Russian Federation to the Development of Local Self-Government: Current Aspects of Constitutionalization // Russian Justice. 2025. No. 12. pp. 50–59. [8] On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority: Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation // Collection of Legislation of the Russian Federation. March 16, 2020. No. 11. Art. 1416

[9] On the State Council of the Russian Federation: Federal Law of December 8, 2020 No. 394-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 50 (Part III). Art. 8039.

[10] On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority: Federal Law of March 20, 2025 No. 33-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. March 24, 2025. No. 12. Art. 1200.

[11] On the Organization of Control and Supervisory Activities in Relation to Local Self-Government Bodies and Local Self-Government Officials and on Amendments to the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority": Federal Law of 09.04.2026 No. 85-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 13.04.2026. No. 15. Article 1852.

[12] Law of Krasnoyarsk Krai of 15 May 2025 No. 9-3914 "On the Territorial Organization of Local Self-Government in Krasnoyarsk Krai" (as amended on 9 October 2025) // Official Internet Portal of Legal Information of Krasnoyarsk Krai. URL: <http://www.zakon.krskstate.ru> (accessed: 20.02.2026).

