

**Боброва Наталья Алексеевна\***,  
*Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры  
государственного и административного права  
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»,  
доктор юридических наук, профессор  
(г. Самара)*

## **СУДЕБНЫЕ РЕШЕНИЯ ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ КАК ЗЕРКАЛО МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ РОССИИ**

«... источником власти в Российской Федерации  
является её **многофункциональный** народ ...»  
(из решения суда Самарской области от 04.03.2015 г.  
по заявлению о признании недействующим Закона Самарской области  
«О порядке избрания Главы г.о. Самара Самарской области»)

Оговорка в цитируемом решении суда («многофункциональный» вместо «многонациональный») симптоматична, фактически по Фрейдю: народ России в результате муниципальной реформы-2014 лишён важнейшего института народовластия – местного самоуправления. По сути, это муниципальная контрреволюция, если считать за точку отсчёта местного самоуправления в России статью 12 и гл.8 Конституции РФ, а также ратификацию Россией «Европейской хартии местного самоуправления», которая призвала участников Хартии «признать принцип местного самоуправления в законодательстве и, по возможности, в Конституции государства» и установила: «Под местным самоуправлением понимается право и **реальная способность** органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»<sup>1</sup>.

Если говорить о практике применения Федерального закона от 27.05.2014 №136-ФЗ «О внесении изменений в ст.26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – ФЗ №136), то учебники по муниципальному праву можно выбросить.

По сути, ФЗ №136 создал легальную основу прямого вмешательства органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процесс формирования органов местного самоуправления, в результате чего последние вошли в систему органов государственной власти в нарушение ст.12

---

\* © Боброва Н.А., 2015

Конституции: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

В ФЗ №136 мы имеем дело с гениальной юридической формулой имитации местного самоуправления под видом реформы, реальные цели которой кардинально отличаются от словесно провозглашаемых целей и риторики её инициаторов и реализаторов.

Поскольку в Самарской области не осталось прямых выборов главы ни в одном городе областного значения (из десяти), ни в одном сельском районе (из 27), а также в областном центре – Самаре и городе-мегаполисе Тольятти, можно сделать вывод: Самарская область стала «образцовым» субъектом Российской Федерации, в котором полностью ликвидирован институт прямых выборов глав муниципалитетов.

Видимо, это имел в виду Губернатор Н.И. Меркушкин, называя Самарскую область «опорным краем державы»<sup>3</sup>.

Ликвидация прямых выборов глав муниципальных образований имеет под собой цель прямого подчинения органов местного самоуправления органам региональной государственной власти через назначаемых ситуационных менеджеров: формально конкурсной комиссией, фактически – губернатором, возглавляющим эту комиссию.

Иными словами, цель проведённой в России реформы-2014 состоит в том, чтобы главы администраций муниципалитетов напрямую встроились в вертикаль государственной исполнительной власти.

Модель с не избираемым населением главой была апробирована в России и раньше, но это было в небольших городах и сельских районах, в то время как главы областных центров избирались населением.

Реформа юридически не отменяет разные модели самоуправления, в том числе выборность главы населением. Но фактически реализация этой модели не вписывается в вертикаль власти при всей её демократической риторике.

В.В. Путин подчеркнул, что «каждое муниципальное образование вправе решать, какую модель оно избирает... Нельзя залезать с верхнего уровня власти в исключительные prerogatives муниципального уровня власти, перетаскивать их на себя»<sup>4</sup>. На деле же происходит иное.

Н.И. Меркушкин после губернаторских выборов заявил: «До Нового года в Самаре будет назначен глава администрации»<sup>5</sup>. И он был назначен комиссией, возглавляемой Губернатором. Таким образом, органы местного самоуправления отныне стали продолжением губернаторской власти, и за местную власть отвечает тоже он, Губернатор.

Самарская Губернская Дума 25 сентября 2014 года приняла Закон Самарской области «О порядке избрания Главы городского округа Самара Самарской области» №79-ГД, диктующий городу модель самоуправления (субъект законодательной инициативы – Губернатор). Закон принят сразу в двух чтениях на одном заседании, без заслушивания мнения органов власти

Самары. В тот же день Закон подписан Губернатором. Спринтерские темпы подготовки, принятия, подписания, опубликования закона беспрецедентны.

Некоторые депутаты и общественные деятели предложили именовать 25 сентября датой похорон местного самоуправления в Самарской области.

Было проигнорировано мнение двух из четырёх фракций в Самарской Губернской Думе, голосовавших против: КПРФ и «СР» (32 «за», 11 «против», 7 отсутствовали). Четверо депутатов «ЕР» после заседания написали заявления, что перепутали кнопки и проголосовали по ошибке.

Учитывая, что изменение порядка избрания Главы города относится к уставным нормам, приниматься оспариваемый Закон должен был квалифицированным большинством голосов – 2/3 от состава Думы.

Устав Самары также в спешном порядке изменялся в соответствии с ФЗ №136. Депутаты Самарской городской Думы вынуждены были голосовать (при одном против) за новую модель самоуправления, ссылаясь на то, что они ничего не могут поделать, кроме как подчиниться вступившему в силу Закону Самарской области.

Между тем, Дума ранее проводила опросы на своём сайте, чтобы узнать, какую систему выборов мэра предпочитают горожане. Ответ был в пользу всенародного избрания. Согласно соцопросу, проведённому в июне 2014 года НИИ социальных технологий Самарского госуниверситета, 73% жителей Самары – за всенародные выборы главы. Согласно данным «Левада-центра» 77% россиян считают, что мэров крупных городов должно избирать население.

Главным мотивом голосования депутатов было то, что политическая ситуация в области будет зависеть от первого лица на срок его полномочий.

Между тем, в течение всей избирательной кампании, в том числе в программе кандидата в губернаторы Н.И. Меркушкина, не говорилось, что одним из первых шагов он ликвидирует прямые выборы главы.

ФЗ №136 позволяет распространить губернаторское управление на местную власть, а попутно парализовать и без того слабую контрольную функцию представительных органов. Вряд ли зависимый от исполнительной власти депутатский корпус способен ее контролировать. Это и есть вторая цель реформы.

Предусмотренные Уставом публичные слушания были некой имитацией обращения к общественному мнению, поскольку мнение горожан, хотя бы они отмены прямых выборов Главы города, никого уже не интересовало: слушания проходили после принятия Закона №79-ГД. Иными словами, публичные слушания были неким завершающим фарсом, в рамках которого нельзя было обсуждать факт отмены прямых выборов.

Конкурсная комиссия по выборам главы администрации Самары состояла из десяти членов, назначенных Губернатором, и из десяти назначенцев Самарской гордумы, список которых был спущен «сверху» (до ФЗ №136 региональная часть составляла 1/3 комиссии).

Не осталось даже видимости местного самоуправления.

В ч.3 ст.131 Конституции РФ подчёркивается, что «структура органов местного самоуправления определяется **населением самостоятельно**». Ст.133 Конституции РФ: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется ... запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Федеральному закону №136 удалось выхолостить указанные нормы посредством обяывания устанавливать способ избрания главы муниципального образования **в соответствии с законом субъекта РФ**.

В этой фразе содержится провоцирующий момент: вряд ли какой глава региона не воспользуется своим правом на превращение руководителей муниципалитетов в своих подчинённых.

Иными словами, формально не отменяя разные модели избрания главы, ФЗ №136 содержит всего лишь одно, но кардинальное изменение – право региональной власти самой устанавливать модель местного самоуправления, отнимая это право у муниципалитета.

Право региональных властей устанавливать модель местного самоуправления не согласуется с правом населения муниципального образования самому определять способ избрания своего главы.

Однако нельзя не отметить филигранность формулировок. Закон вроде бы никого и не заставляет ликвидировать прямые выборы, но постоянно оперирует оборотом «в случае принятия закона субъекта РФ».

Это лазейка, провоцирующая губернаторов на то, чтобы это был единственно возможный «случай». Оно и понятно, ведь какой же глава региона удержится от соблазна напрямую подчинить себе «непокорных муниципалов». Губернатор Самарской области прямо заявил, что должен бы назвать главу администрации Самары одним из вице-губернаторов<sup>6</sup>.

Не меняя текста Конституции, ФЗ №136 ввёл новые уровни государственной власти вместо самоуправления, от которого осталось одно название. Можно очень просто менять «живую конституцию», ведь это миф, что российская Конституция жёсткая, она сверхгибкая.

В очередной раз подтверждается образное выражение профессора Г.В. Барабашева: «Местное самоуправление – трудное дитя России»<sup>6</sup>.

Критический взгляд на ФЗ высказали И.В. Бабичев, О.И. Баженова, Т.М. Бялкина, Н.М. Зубаревич, В.И. Васильев, Ю.В. Ким, Н.Л. Пешин...<sup>7</sup>

Как пишет О.И. Баженова, «под удар» майской реформы, получившей скептическую оценку преобладающей части юридического сообщества при весьма осторожных оптимистических настроениях её другой – откровенно скажем, весьма немногочисленной – части, была поставлена вся система организации местного самоуправления... реформа позволяет бюрократизированный городской округ поставить в зависимость от региона через фигуру

сити-менеджера во главе местной администрации и послушный представительный орган<sup>8</sup>.

По мнению проф. Н.М. Зубаревич, «власть сейчас окончательно разрушает политическую систему местного самоуправления... Исчезает разумный политический баланс, способный учитывать объективные различия интересов города и региона... Когда мэр полностью подконтролен губернатору, решения принимает только одно лицо, а значит, риск ошибки намного выше. Это риск подавления развития крупных городов... Создаваемый сейчас политический дизайн стимулирует будущую сатрапизацию... уничтожается система сдержек и противовесов... Краткосрочная и конъюнктурная цель полностью игнорирует средне- и долгосрочные риски... Система достроена до своего предела. Когда в России маятник отводится в крайнюю позицию, он потом при изменении обстоятельств (а оно неизбежно) улетает на другой край. Те, кто сейчас это устраивает, создают нам будущую головную боль, когда из сверхцентрализации, круша всё на своём пути, система улетит на другой полюс. Маятник, конечно, должен качаться, проблема – в сокрушительности амплитуды»<sup>9</sup>.

В Самарский областной суд подано заявление Н.А. Бобровой и аналогичное заявление Самарского областного отделения КПРФ о признании недействующими (противоречащими Конституции РФ, федеральному законодательству и Уставу Самарской области) Закона Самарской области от 25.09.2014 №79-ГД «О порядке избрания Главы городского округа Самара Самарской области» и Закона Самарской области от 11.11.2014 №116-ГД «О порядке избрания глав городских округов Самарской области». Суд объединил оба заявления в одно делопроизводство и 04.03.2015 года отказал в их удовлетворении.

9.04.2015 в Конституционный Суд РФ направлена жалоба в связи с обнаружившейся неопределённостью в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации, её статьям 1 (часть первая), 2, 3 (часть первая), 12, 32 (часть вторая), 72 (часть первая, пункт «н»), 131 (часть первая), 133, Федерального закона от 27.05.2014г. №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», его статьи 2, пункт 17, подпункты «а» и «г», в части права субъекта Российской Федерации устанавливать способ избрания главы и главы администрации муниципального образования, а также в части отсутствия: 1) требования учёта мнения населения при переходе на новую модель самоуправления, 2) запрета лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, возглавлять конкурсную комиссию по выборам главы администрации муниципального образования.

Как пишет судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь (правда, в качестве профессора, доктора юридических, в общем, крупного учёного), «право гражданина на местное самоуправление является одним из прав, признание, соблюдение и защита которых является обязанностью государства (ст.2 Конституции РФ), а также важнейшей конституционной ценностью, защищаемой Конституционным Судом РФ»; «Конституция РФ содержит всестороннее развёрнутое правовое регулирование местного самоуправления, в том числе в его взаимоотношениях с государством. Столь широкой конституционной регламентации муниципальной демократии не знает ни одна конституция мира»<sup>10</sup>.

Подаявая заявление в Конституционный Суд РФ, мы (автор этих строк и Самарское областное отделение КПРФ) надеялись, что эти радужные выводы учёного не будут опровергнуты им же, но уже в статусе конституционного судьи, то есть суровыми политическими реалиями.

Конституционный Суд РФ весьма долго не отвечал на жалобу, поскольку обычной практикой отказа в её рассмотрении от имени Секретариата Конституционного Суда РФ тут не отделаешься, ибо жалобщиков не один и даже не два: из других субъектов Федерации поступили аналогичные жалобы, да и оппозиционные силы Государственной Думы РФ набрали необходимое число депутатов (одна пятая состава Госдумы, т.е. 90 депутатов), согласившихся поставить свои подписи под обращением в Конституционный Суд РФ.

Надо сказать, что потенциальные жалобщики столкнулись с самыми изощрёнными политическими технологиями. Так, в Челябинской области защитники местного самоуправления прошли стадию областного суда и уже намеревались обращаться к конституционному правосудию, как Челябинский парламент взял да и отменил оспариваемый закон и через пару недель принял точно такой же, но с новыми выходными данными (номер, дата). А коль скоро реквизиты закона изменились, то и решение суда утратило силу, и снова потребовалось обращаться в суд. Каково?

В других субъектах Федерации, где под видом очередной реформы уничтожалось местное самоуправление, его защитникам не хватило ни юридической грамотности, ни организационных и психологических усилий, чтобы противостоять властям и дойти хотя бы суда первой инстанции. Подобные дела не сулят их инициаторам никаких политических выгод, кроме ощутимых неприятностей.

Но вернёмся к Конституционному Суду РФ, который, судя по всему, избрал тактику дробления заявителей и распыления их политического и юридического веса. Таким образом, часть заявителей была вообще лишена статуса заявителей по определениям Конституционного Суда РФ от 29.09.2015, причём заявители узнали об этом из единственной газеты, где это было освящено. Так, в газете «Коммерсантъ» говорилось: «Сегодня КС проведёт слушания по запросу 90 депутатов Госдумы, которые оспаривают ФЗ№136 и

принятый на его основе региональный закон Иркутской области... Дополнительный масштаб делу могло придать рассмотрение в том же процессе аналогичных жалоб граждан на реформу МСУ в Челябинской и Самарской областях. Но КС неожиданно объявил об отказе в их рассмотрении, отклонив заявления главы Ассоциации муниципальных образований (АМО) Челябинской области Юрия Гурмана, главы Родниковского поселения региона Николая Гуцуляка, двух местных жителей, экс-депутата Самарской Губдумы Натальи Бобровой и Самарского обкома КПРФ. КС заявил, что «право на местное самоуправление, в отличие от избирательного права, является не индивидуальным, а коллективным», и оспаривать его могут не все. Обращения граждан в суды обусловлены «не препятствиями в реализации их прав и свобод, а лишь целями защиты **субъективно понимаемого заявителями общественно политического интереса** (выделено мною – Н.Б.). Факт принадлежности жителя к территории муниципального образования **не предоставляет признание его в качестве субъекта, правомочного выступать в защиту** всеобщих интересов его населения. А Самарские коммунисты, указал КС, имеют в Губдуме свою фракцию и могли участвовать в законодательном процессе»<sup>11</sup>.

Решение Конституционного Суда удивило заявителей и экспертов.

Так, Юрий Гурман подчеркнул, что обращение в КС было направлено по решению АМО области, объединяющей более 20 муниципалитетов района, в двух из них более половины избирателей поставили подписи против такой реформы, и подписи были приложены к жалобе. КС, посчитав недопустимым для граждан оспаривать закон об МСУ, проигнорировал ещё пять судебных решений, касающихся реализации реформы: в частности, отмены выборов, уже назначенных муниципальным советом одного из поселений, и отказа в требовании этого органа и граждан их провести.<sup>12</sup>

На мой взгляд, эти определения Конституционного Суда – это крайне негативный прецедент. В самом деле, а право на участие в шествиях и демонстрациях – разве не коллективно осуществляется? Значит, и в их защите можно отказать на основе подобной аргументации Конституционного Суда? Теперь и суды общей юрисдикции, опираясь на это одиозное определение Конституционного Суда, будут отказывать «рядовым» субъектам в защите прав на местное самоуправление, а возможно, и других «коллективных прав» (например, экологических).

Руководитель судебной практики Института права и публичной политики Григорий Вайпан заявил, что такой подход КС «серьёзно сужает возможности для судебного исправления региональных проблем и лишает политическое меньшинство судебной защиты. Закрывается ещё один канал обратной связи с гражданским обществом на местах».<sup>13</sup>

Хотелось бы согласиться с Д.С. Велиевой в том, что «сегодня в доктрине конституционного права всё более осознаётся мысль о недопустимости противопоставления личного и общественного интересов»<sup>14</sup>. Увы, всякое осознание имеет пределы.

Новый подход Конституционного Суда противоречит его же прежним решениям, вынесенным в аналогичных ситуациях. Так, в деле об отмене выборов губернаторов суд общей юрисдикции не принял заявление гражданина, а Конституционный Суд его рассмотрел.

Получается, что теперь Конституционный Суд фактически исключил для граждан и широкого круга субъектов судебную защиту права на МСУ, ведь коллективного обращения в суд закон не предусматривает, даже если его подпишут 100% горожан или сельчан.

Конституционный Суд раньше всегда признавал право граждан на местное самоуправление как непосредственно действующее право человека и гражданина, т.е. в полном соответствии с тем, что написано в научных трудах профессоров Н.С. Бондаря. Однако теперь на основе заключения судьи-докладчика Н.С. Бондаря Конституционный Суд РФ изложил совершенно иную позицию. Статус обязывает...

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

<sup>2</sup> Российская газета. – 2014. – 30 мая.

<sup>3</sup> Обращение кандидата в губернаторы // Социальная газета. – 2014. – 12 сентября; др. СМИ.

<sup>4</sup> Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления 26.05.2014. / [Электронный ресурс]. – [goo.gl/XKWqnu](http://goo.gl/XKWqnu)

<sup>5</sup> См.: Жители области стали более сплочёнными // Волжская коммуна. – 2014. – 17 октября.

<sup>6</sup> См.: Стенограмма Самарской Губернской Думы от 25.09.2014 г. по вопросу «О законо-проекте «О порядке избрания Главы г.о. Самара Самарской области».

<sup>7</sup> Цит. по: Тимофеев Н.С. Местное самоуправление на пути к народо-властию // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 53.

<sup>8</sup> См.: Бабичев И.В. Из выступления на семинаре-совещании председателей законодательных собраний регионов 24.05.2014. Стенограмма // Местное право. – 2014. – № 3. – С. 8, 11; Бялкина Т.М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 65; Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. – 2014. – № 11. – С. 58-59; Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: уровень городских округов и муниципальных районов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 57, 58.



<sup>9</sup> См.: Баженова О.И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 49, 50.

<sup>10</sup> «Нас ждёт серьёзное замедление развития» // Новая газета. – 2014. – 24 декабря.

<sup>11</sup> См.: Бондарь Н.С. Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда РФ) // Журнал конституционного правосудия. – 2009. – № 6(12). – С. 1-11; Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. Н.С. Бондаря. – М., 2013. – С.13.

<sup>12</sup> Пушкарская Анна. Конституционный Суд отклонил... // Коммерсантъ. – 13.10.2015.

<sup>13</sup> См.: там же.

<sup>14</sup> Цит. по: «Коммерсантъ». Указ. публикация.

<sup>15</sup> Велиева Д.С. Проблема согласования частных и публичных интересов в деятельности органов государственной власти / В сб.: «Системно-структурные процессы в публичной власти: вопросы идеологии, политики, права». – Самара: «Самарский университет», 2015. – С. 98.

**Велиева Джамиля Сейфадиновна** \*,  
*заведующий кафедрой конституционного и международного права  
ФГБОУ ВПО «Поволжский институт управления  
им. П.А. Столыпина (РАНХиГС),  
доктор юридических наук, доцент  
(г. Саратов)*

## **ПРАВА МИГРАНТОВ КАК КОМПЛЕКСНАЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА В РОССИИ И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: АКСИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

В современном обществе миграционные процессы стали достаточно распространенным явлением. Данная проблема вызывает все больший интерес в связи с ее глобальным характером. Современная миграция влияет на динамику численности населения, изменяет его демографические характеристики, национальный состав. Она оказывает существенное влияние на национальную безопасность, поскольку затрагивает все значимые сферы жизнедеятельности общества и государства: политическую, социальную, экономическую, культурную.

Миграция населения на сегодняшний день рассматривается как серьезная международная гуманитарная проблема, связанная с реальными и

---

\* © Велиева Д.С., 2015