

Научная статья

<https://doi.org/10.24412/2220-2404-2025-7-9>

УДК 342



Attribution

cc by

ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Наумова Н.В.¹, Евтюхова А.В.²

Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации^{1,2},

e-mail: natalya.naumova.69@list.ru¹, e-mail: anyuta60@yandex.ru²

Аннотация. В статье рассматриваются особенности системы местного самоуправления в Российской Федерации в условиях реформирования. Авторы, проанализировав действующее законодательство в этой сфере, взгляды научного сообщества, мнения экспертов-практиков на исследуемый вопрос, раскрыли некоторые дискуссионные положения. Отдельное внимание было уделено вопросу двухуровневой и одноуровневой моделей организации местного самоуправления и возможности возврата регионов к двухуровневой системе.

С учетом правовых новаций, зафиксированных в положениях нового Федерального закона №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятого 20 марта 2025 года и Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», было предложено внести изменение в ст. 51 «Староста сельского населенного пункта» Закона №33-ФЗ, дополнив ее информацией о количестве старост в муниципалитете и гарантиях их деятельности, укрепив, тем самым, правовой статус сельских старост.

Ключевые слова: местное самоуправление, законодательное регулирование, публичная власть, муниципальное образование.

Финансирование: инициативная работа.

Original article

FEATURES OF THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM
IN THE RUSSIAN FEDERATION UNDER THE CONDITIONS OF REFORM

Natalya V. Naumova, Anna V. Evtukhova

Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract. The article deals with the peculiarities of the system of local self-government in the Russian Federation in the conditions of reforming. The authors, having analyzed the current legislation in this area, views of the scientific community, opinions of expert practitioners on the issue under study, revealed some controversial provisions. Special attention was paid to the issue of two-tier and one-tier models of local self-government organization and the possibility of regions returning to the two-tier system.

Taking into account the legal innovations set forth in the provisions of the new Federal Law No. 33-FZ “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Power” adopted on March 20, 2025 and Federal Law No. 131-FZ “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”, it was proposed to amend Article 51 “Village Headmen” of the Law No. 33-FZ, supplementing it with information on the number of headmen in the municipality and guarantees of their activity, thus strengthening the legal status of rural headmen.

Keywords: local government, legislative regulation, public authority, municipal entity.

Funding: Independent work.

Введение.

В сложный исторический момент (геополитическая обстановка, миграционный кризис, демографическая ситуация, территориальные изменения) для нашей страны актуальным является вопрос реформирования местного самоуправления (далее – МСУ), связанный с укреплением суверенитета государства.

Так, в контексте конституционных поправок в 2020 году, законодатель уточнил (п.3 ст. 132), что органы местного самоуправления наравне с органами государственной власти составляют единую систему публичной власти в Российской Федерации. В разви-

тие положений Основного Закона о единой системе публичной власти 16 декабря 2021 г., сопредседатели рабочей группы по внесению конституционных поправок П.В. Крашенинников и А.А. Клишас внесли проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Представленный законопроект стал поводом для многих и долгих дискуссий [1; 2].

Обсуждение.

Напомним, что Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного само-

управления в Российской Федерации» определил, что под местным самоуправлением понимается форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных конституционными нормами, федеральными законами и, в некоторых случаях, законами субъектов России, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы МСУ вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [1; 3].

Ретроспективный анализ развития местного самоуправления в России в различные периоды позволил сделать вывод, что во время существования Российской империи местная власть была отделена от государственной (земская и городская реформы 1864 г.). В период Советского Союза нарративом выступала система местных Советов, встроенных в систему государственной власти [4], а принятый в 1991 г. ФЗ №1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (утратил силу 01.01.2009 г.) четко обозначил полномочия представительного и исполнительного органов МСУ. Также была установлена ресурсная база органов местного самоуправления. Однако модель реформирования МСУ, зафиксированная в этом законе, так и не была реализована [5].

Принятая 12 декабря 1993 года Конституция РФ, закрепила, что местное самоуправление признается и гарантируется, но не входит в систему органов государственной власти (ст.12). Однако п.2 статьи 132 Основного закона определил, что органы МСУ могут, в соответствии с Федеральным законом или законом субъекта, наделяться отдельными государственными полномочиями [1].

С приходом к власти Президента России В.В. Путина в начале 2000-х годов в РФ прошла «федеральная реформа», сильно изменившая политическую ситуацию в стране. Возник план реформы и МСУ, предполагающий сохранение его автономии в той степени, в которой она поддерживала бы эффективность решения задач в системе местного самоуправления. Однако на практике произошло усиление контроля центра над МСУ [6]. Основным нормативным правовым актом, закрепившим изменения в системе МСУ, стал Федеральный закон №131-ФЗ, вступивший в силу 1 января 2006 года [3].

В нем были зафиксированы важнейшие принципы:

- вводилась двухуровневая система МСУ;
- был предусмотрен вариант как всеобщих выборов мэра, так и их найм по контракту;
- глава субъекта получил право отстранять от должности главу муниципального образования или главу местной администрации при условии издания ими актов, противоречащих действующему законодательству;
- глава субъекта был наделен полномочиями роспуска муниципального совета в случае принятия им решений, нарушающих законодательство;

- в случае, если муниципальные долги становятся свыше 30% бюджета муниципального образования, региональные власти получили возможность вводить внешнее управление в нем.

Кроме того, были закреплены положения, разрешающие органам государственной власти субъектов распускать муниципальные советы, отрешать от должности глав местной администрации и т.д. [3].

Были попытки ввести и назначение глав муниципалитетов губернаторами;

- передачу полномочий органам МСУ властям субъектов в одностороннем порядке;

- осуществление местного самоуправления в столицах регионов только во внутригородских районах, а на уровне города управление передать региональным властям.

Данные предложения реализованы не были [6].

В настоящее время функционирование системы организации МСУ регламентировано достаточно обширной нормативной составляющей. В нее входят федеральные законы (№131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», №97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», №43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы»), Декларация о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества и Постановление Правительства РФ № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» [4].

Перечисленные выше юридические акты подготовили базу для перехода на новый уровень реформирования местного самоуправления единой системы публичной власти в соответствии с конституционно-правовым концептом. На смену действующему Закону №131-ФЗ о местном самоуправлении, который стал как «локутное одеяло» из-за многочисленных изменений и дополнений, пришел Закон №33-ФЗ.

Результаты.

Инициаторами законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в декабре 2021 г. выступили сенатор А. А. Клишас и депутат П. А. Крашенинников. Депутаты Государственной Думы поддержали инициативу и 25 января 2021 г. приняли его в первом чтении. Однако в начале 2022 г. работа над законопроектом была приостановлена по причине накопившихся вопросов-замечаний: уже после первого чтения поступило более семисот поправок. Стоит отметить, что поправки в действующий Закон №131-ФЗ в тот период не вносились.

Несмотря на то, что принятие нового закона отложилось, работа по его усовершенствованию продолжалась: были внесены правовые корректировки органами государственной власти субъектов, представительными органами муниципалитетов.

Таким образом, к 20 марта 2025 г. работа над законом завершилась, и Президент РФ подписал и обнародовал новый закон о МСУ. Вступит в силу данный нормативный документ 19 июня 2025 года. Отдельные его статьи начнут действовать с 1 января 2027 года. Установленный переходный период позволит регионам привести законодательство в соответствие с новым Законом. В том числе, в ст. 91 №33-ФЗ отмечено, что органы МСУ до 01.01.2027 г. осуществляют полномочия в соответствии с третьей главой Закона №131-ФЗ (ст. 14-18), характеризующей вопросы местного значения [2, 3, 7].

По словам одного из авторов правовой новации, Андрея Клишаса, новый федеральный закон позволит быстро встроиться в единую систему публичной власти и определить институционализацию органов местного самоуправления, исходя из новых конституционных архитектур.

Одно из нововведений закона – смена правовой парадигмы, связанная с внедрением одноуровневой модели организации МСУ с возможностью сохранения двухуровневой. Новый закон предусматривает реализацию данной новации в трех видах публично-правовых образований (городской и муниципальной округа и внутригородское муниципальное образование города федерального значения). Такое укрупнение территорий может привести не только к утрате поселенческого уровня, но и к снижению общественно-политической активности. Развитие поселений будет зависеть и от того, как будет построена работа с населением по обновленной модели. На такой правовой диссонанс обратил внимание доктор политических наук, доцент Ростислав Туровский на заседании экспертного клуба «Регион» [7].

Стоит отметить и преемственность норм нового Закона по отношению к нормам действующего. Это выражается в том, что на некоторых территориях, например, на федеральных территориях, в региональных столицах, в ЗАТО, наукоградах, в муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему организации МСУ сохранится тот способ организации местного самоуправления, который сейчас закреплен законодательно [3; 7].

Интерес представляют данные по регионам на март 2025 года. Статистика показывает, что полностью к одноуровневой модели перешли 20 регионов, из них – вновь присоединившиеся территории (ДНР, ЛНР, Запорожская, Херсонская области), некоторые регионы Европейской части России (республики Удмуртия и Чувашия; Ставропольский и Пермский края; области – Калининградская, Московская, Нижегородская, Смоленская, Тамбовская), а также Курганская, Магаданская, Сахалинская области и Ямало-Ненецкий автономный округ (АО) и города федерального значения.

Кроме этого, одноуровневая модель начнет действовать еще в 26 регионах после вступления в силу Закона №33-ФЗ, в том числе, и во Владимирской области.

Так, первый заместитель губернатора Владимирской области Дмитрий Лызлов отметил положительные тенденции перехода на одноуровневую систему:

Выравнивание финансирования.

Рациональное использование средств единого бюджета.

Единый генеральный план, единые правила благоустройства и землепользования, единый подход к налогообложению.

Муниципальный округ обладает большими ресурсами по сравнению с отдельными поселениями, что позволяет, например, легче принимать участие в программе «Комплексное развитие сельских территорий» и других крупных проектах.

Прекращение споров о пересекающейся ответственности (например, пассажирские перевозки, вывоз мусора через границы поселений и др.)

Прежние административно-территориальные единицы – города, деревни, села сохранятся, регистрацию по месту жительства менять не придется.

В округах будут работать представительства окружной администрации – территориальные отделы. В зданиях, где сейчас размещаются администрации поселений, останутся те же сотрудники (только они поступят на работу в администрацию района). У них останутся те же функции: рассмотрение обращений граждан, решение вопросов благоустройства, налогообложения, землеустройства.

Жители села не потеряют льготы.

Сокращений штатов в органах МСУ в связи с прекращением деятельности администраций в поселениях не будет [8].

Однако в новом Законе (ст.9) предусмотрена бинарная вариативность, при которой регионы имеют возможность сохранить ту модель, которая для них наиболее выгодна. Таким образом, сохранят двухуровневую модель 18 российских субъектов.

Таким примером является Республика Татарстан, в которой 956 муниципальных образований, из них: 872 сельских и 39 городских поселений, 43 муниципальных района и 2 городских округа. Действующая двухуровневая система МСУ, по мнению спикера Госсовета Республики Татарстан Фариды Мухаметшина [9], в их регионе наиболее эффективна, так как большая часть населения – это население сельской местности. С переходом на новую модель организации местной власти населению для решения проблем придется ехать в райцентр, что приведет к финансовым и временным затратам. Также, высока вероятность, что депутаты представительного органа муниципального округа, избираемые от города, будут меньше уделять внимания вопросам местного значения. В связи с перечисленными нюансами, данный переход пока нецелесообразен.

Естественно, это повлияло на то, что Госсовет Республики Татарстан подготовил 59 изменений и дополнений к законопроекту № 40361-8, 25 из них – в

поддержку сохранения двухуровневой системы МСУ (на февраль 2025 года!) [9].

Не планирует переходить на одноуровневую систему МСУ и Республика Якутия. Спикер якутского парламента Алексей Еремеев отметил, что разнородности в республике не будет – останется либо полностью одноуровневая, либо двухуровневая система, потому что при разных системах в регионе не будет возможности поддерживать муниципалитеты с точки зрения бюджетной обеспеченности [10].

Согласно Закону №33-ФЗ, произойдет введение территориальных органов местной администрации. Они могут быть сформированы в соответствии с критериями, установленными законом субъекта РФ. Важный критерий – это пешеходная доступность, предусматривающая возможность добраться до административного центра муниципального образования или до территориальных органов местной администрации и обратно в течение рабочего дня. Таким образом, единственными принципами определения границ муниципальных образований остались принципы транспортной доступности и развитой инфраструктуры [7].

Однако данный принцип не сможет быть соблюден в Красноярском крае – втором по площади регионе России после Якутии. В Красноярском крае планируется переход к одноуровневой системе организации МСУ и в настоящее время в нем происходит радикальное сокращение муниципалитетов – с 472 до 39. Расстояния между некоторыми населенными пунктами значительные. Так, в Енисейском муниципальном округе от центра муниципалитета до одного из поселков – Ярцево – почти 300 километров по прямой. Алексей Бойков, глава фракции ЛДПР в Красноярском крае, считает, что экономических выгод от упразднения сельских депутатов, которые работали бесплатно, не будет, а при переходе к одноуровневой системе организации МСУ власть будет полностью подконтрольна губернатору. Кроме того, жителям будет сложнее контактировать с властью [11].

Отметим, что местное самоуправление – это консолидация деятельности органов местной власти и населения. В связи с чем, интерес представляет интеграция территориального общественного самоуправления и развитие института сельских старост (ст. 51 Закона №33-ФЗ) как форма самоорганизации населения по месту жительства [7].

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Предложение 1. В представленной выше статье нет четкого определения количества старост по отношению к численности населения муниципалитета, поэтому, на наш взгляд, необходимо уточнить данную норму этим дополнением.

Предложение 2. Безусловно, для эффективной работы сельских старост необходимо провести первичное обучение в виде обучающих семинаров, используя современные информационные технологии. Контроль за выполнением возложенных на старост задач осуществлять не только представительному органу власти муниципального образования, но и местному населению. Мотивирующим фактором может стать поддержка от местных и региональных властей. Например, во Владимирской области для старост установлена компенсация транспортных расходов, затрат на связь.

Предложение 3. Считаем также целесообразным разработать методические рекомендации по оценке эффективности сформировавшихся в регионах практик реализации одноуровневой системы управления с возможностью перехода на более рациональную модель МСУ.

Заключение.

Исходя из вышесказанного, отметим, что реализация нового федерального закона, содержание которого связано с правовым регулированием одноуровневой системы местного самоуправления, является актуальным и требует особого внимания. Концептуальный подход научного сообщества, экспертов-практиков дает неоднозначную оценку абсолютному переходу на такую модель. Несомненно, учет исторических, национальных и других местных особенностей влияет на планомерное и эффективное развитие системы местного самоуправления в Российской Федерации. Поэтому считаем, что создание усовершенствованной модели местного самоуправления позволит избежать централизации власти на уровне субъекта, учитывая интересы населения отдельных муниципальных образований. Неверная интерпретация юридической категории «единая система публичной власти» в контексте местного самоуправления приведет к снижению роли конституционных постулатов. Поддержание баланса интересов государства при условии успешного функционирования такой модели на практике повысит доверие населения к власти.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Список источников:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) – [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/constitution/> (дата обращения: 18.05.2025).
2. Официальный сайт Системы обеспечения законодательной деятельности – [Электронный ресурс]. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 15.05.2025).

3. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025) – [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102083574> (дата обращения: 12.05.2025).
4. Шугрина, Е. С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего : учебное пособие / Е. С. Шугрина ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. - Калининград : Полиграфичъ, 2023. – 336 с. – [Электронный ресурс]. – URL: https://lib.ranepa.ru/images/docs/vshgubooks/01_osnovy_msu.pdf (дата обращения: 15.05.2025).
5. Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 N 1550-1 (утратил силу) – [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd000000&intelsearch=06.07.1991&sort=-1> (дата обращения: 15.05.2025).
6. Горный, М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М.Б. Горный. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2018. – 361 с.
7. Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» – [Электронный ресурс]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023> (дата обращения: 12.05.2025).
8. Во Владимирской области ещё в 10 районах планируют создать муниципальные округа – [Электронный ресурс]. – URL: <https://vedom.ru/news/2024/11/27/70474-vo-vladimirskoy-oblasti-eshchyo-v-10-rayonah> (дата обращения: 27.04.2025).
9. Фарид Мухаметшин: Регионы должны сами определять модель местного самоуправления – [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.pnp.ru/politics/farid-mukhametshin-regiony-dolzheny-sami-opredelyat-model-mestnogo-samoupravleniya.html> (дата обращения: 27.04.2025).
10. Бейсембаева, Г. Закон принят, дело за регионами – [Электронный ресурс]. – URL: <https://cmokhv.ru/materials/mat20250426/?ysclid=m9yehw4aqt336713710> (дата обращения: 11.05.2025).
11. «Новоселовцы не смогут называть себя балахтинцами»: в крае объединят города с селами и упразднят депутатов. И вот зачем – [Электронный ресурс]. – URL: <https://ngs24.ru/text/politics/2025/04/23/75369854/> (дата обращения: 15.05.2025).

References:

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian voting on 01.07.2020) - [Electronic resource]. - URL: <http://pravo.gov.ru/constitution/> (date of reference: 18.05.2025).
2. official site of the System of legislative activity support - [Electronic resource]. - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (date of reference: 15.05.2025).
3. Federal law from 06.10.2003 №131-FZ (ed. from 13.12.2024) “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” (with amendments and additions, in force since 01.01.2025) - [Electronic resource]. - URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102083574> (date of reference: 12.05.2025).
4. Shugrina, E. S. Fundamentals of local self-government. Desktop book of the deputy and municipal servant : textbook / E. S. Shugrina ; Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Higher School. Kaliningrad : Polygrafich, 2023. - 336 p. - [Electronic resource]. - URL: https://lib.ranepa.ru/images/docs/vshgubooks/01_osnovy_msu.pdf (date of reference: 15.05.2025).
5. Law of the Russian Federation “On Local Self-Governance in the Russian Federation” from 06.07.1991 N 1550-1 (lost force) - [Electronic resource]. - URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd000000&intelsearch=06.07.1991&sort=-1> (date of circulation: 15.05.2025).
6. Gorny, M.B. Municipal policy and local self-government in Russia: textbook and practice for Bachelor's and Master's degree / M.B. Gorny. - 2nd ed., revision and addendum - M. : Yurait Publishing House, 2018. - 361 p.
7. Federal law from 20.03.2025 N 33-FZ “On general principles of organization of local self-government in the unified system of public power”. - [Electronic resource]. - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023> (date of reference: 12.05.2025).
8. In the Vladimir region in 10 more districts it is planned to create municipal districts - [Electronic resource]. - URL: <https://vedom.ru/news/2024/11/27/70474-vo-vladimirskoy-oblasti-eshchyo-v-10-rayonah> (date of reference: 27.04.2025).
9. Farid Mukhametshin: Regions should determine the model of local self-government themselves - [Electronic resource]. - URL: <https://www.pnp.ru/politics/farid-mukhametshin-regiony-dolzheny-sami-opredelyat-model-mestnogo-samoupravleniya.html> (date of reference: 27.04.2025).
10. Beisembayeva, G. The law is adopted, it's up to the regions - [Electronic resource]. - URL: <https://cmokhv.ru/materials/mat20250426/?ysclid=m9yehw4aqt336713710> (date of reference: 11.05.2025).
11. “Novoselovtsy will not be able to call themselves Balakhtinsky”: in the region will unite towns with villages and abolish deputies. And here's why - [Electronic resource]. - URL: <https://ngs24.ru/text/politics/2025/04/23/75369854/> (date of access: 15.05.2025).

Информация об авторах:

Наумова Наталья Валерьевна, кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Владимирского филиала РАНХиГС, e-mail: natalya.naumova.69@list.ru

Евтюхова Анна Владимировна, студентка факультета управления Владимирского филиала РАНХиГС, e-mail: anuyta60@yandex.ru

Natalya V. Naumova, Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law of the Vladimir Branch of the RANEPA

Anna V. Evtyukhova, student of the Faculty of Management of the Vladimir branch of RANEPA

Вклад авторов:

все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Contribution of the authors:

All authors contributed equally to this article.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 05.06.2025;

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 13.07.2025;

Принята к публикации / Accepted for publication 20.07.2025.

Авторами окончательный вариант рукописи одобрен.