

Дата поступления рукописи в редакцию: 08.07.2025 г.
Дата принятия рукописи в печать: 05.08.2025 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2025-7-132-137

КОРОБОВА Екатерина Геннадиевна,
к.ю.н., доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин
Воронежского филиала РАНХиГС,
e-mail: korobova_k@bk.ru

НОВЕЛЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТА ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Местное самоуправление, исходя из поправок в Конституцию, внесённых в 2020 г., является частью единой системы публичной власти Российской Федерации. В марте 2025 г. был принят Федеральный закон №33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который закрепил перечень правовых средств функционирования местного самоуправления в системе публичной власти. Новеллами указанного закона являются обновлённое определение местного самоуправления; переход к одноуровневой системе местного самоуправления с сокращением видов муниципальных образований; участие главы субъекта РФ в процедуре избрания главы муниципального образования; одновременное замещение главой муниципального образования муниципальной должности и государственной должности субъекта РФ; расширение степени участия государственных органов субъектов РФ в реализации полномочий органов местного самоуправления.

Ключевые слова: единая система публичной власти, местное самоуправление, муниципальное образование, органы местного самоуправления, глава муниципального образования, вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

KOROBOVA E.G.,
associate Professor of the Department
of state and legal disciplines RANEPa,
Voronezh branch

NOVELTIES OF THE LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS AN ELEMENT OF THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. Based on the amendments to the Constitution introduced in 2020, local self-government is part of the unified system of public authority of the Russian Federation. In March 2025, Federal Law No. 33 "On the General Principles of the organization of local Self-government in the Unified System of Public Authority" was adopted, which consolidated the list of legal means of functioning of local self-government in the system of public authority. The novelties of this law are the updated definition of local self-government; transition to a single-level system of local self-government with a reduction in the types of municipalities; participation of the head of a constituent entity of the Russian Federation in the procedure for electing the head of a municipal entity; simultaneous replacement by the head of a municipal entity of a municipal position and a state position of a constituent entity of the Russian Federation; expansion of the degree of participation of state bodies of constituent entities of the Russian Federation in the exercise of the powers of local self-government bodies.

Key words: unified system of public authority, local self-government, municipal entity, local self-government bodies, head of municipal entity, issues of direct provision of vital activity of the population.

Введение

Нынешний год стал знаменательным для развития местного самоуправления и муниципального права в России. 20 марта 2025 года Президентом был подписан Федеральный закон N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». В названии закона, по сравнению с предыдущим ФЗ-131, появился термин «единая система публичной власти». Этот факт обусловлен новой редакцией Конституции РФ после внесения в неё поправок в 2020 году, в частности, в соответствие с ч.3 ст.132 «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие...». Упомянутый в новой редакции Конституции термин потребовал законодательной расшифровки. Эта задача была решена Федеральным законом от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». В статье 2 данного закона содержится следующее определение: «Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности...». Местное самоуправление, таким образом, поставлено в один ряд с государственным управлением, несмотря на то, что в соответствии со ст. 12 Конституции органы местного самоуправления не включаются в систему органов государственной власти.

Понятие местного самоуправления

Необходимо разобраться с понятием «местное самоуправление». Определяющим термином здесь является «самоуправление», под которым понимается «управление делами территориальной общности, организации или коллектива, самостоятельно осуществляемое их членами через выборные органы либо непосредственно (с помощью собраний, референдумов и т. п.)» [1]. Одним из основных признаков самоуправления, согласно Большой российской энциклопедии, является принадлежность публичной власти населению или избирателям соответствующей территории, членам общественного объединения [1]. Шаймуллин, рассматривая вопрос о месте местного самоуправления в единой системе публичной власти, так определяет его: «Самоуправление — это форма социального управления, заключающаяся в том, что территориально или иным образом организованная общность людей управляет своими делами относительно самостоятельно в пре-

делах законодательства...» [2, с.197]. Самоуправление, таким образом, предполагает определённую независимость данной общности от центральных (государственных) органов управления. Очевидно, что под местным самоуправлением понимается указанная деятельность, осуществляемая на местах, т.е. в границах конкретных административно-территориальных единиц. В данном случае речь не может идти о полной независимости от государственных органов, но только о некой автономии с включением в единую систему публичной власти.

Т.М. Бялкина, анализируя принципы местного самоуправления, пишет о трёх аспектах термина «местное самоуправление»: «Конституционная модель местного самоуправления предполагает триединство следующих его сущностей: 1) местное самоуправление – это институт правового статуса личности. Право граждан на местное самоуправление есть субъективное право личности; 2) местное самоуправление – это институт гражданского общества. Местное сообщество есть коллективный субъект местного самоуправления, и представляет собой одну из основных ячеек гражданского общества; 3) местное самоуправление – это институт публичной власти. Местное самоуправление является институтом государственности, но органы местного самоуправления при этом не являются органами государственной власти» [3, с.9]. Местное самоуправление, таким образом, имеет сложную, комплексную природу. Оно является не только институтом публичной власти, но также элементом гражданского общества и субъективным правом личности.

Обратимся к законодательному определению термина. Федеральный закон №33 от 20.03.2025 г. под местным самоуправлением понимает «признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации форму самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения)...». Нужно отметить, что определение местного самоуправления претерпело достаточно сильные изменения. Предыдущий Федеральный закон от 6.10.2003 г. под местным самоуправлением понимал «форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую <...> самостоятельное и под свою ответственность решение населением <...> вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций». Новый закон заменил «форму осуществления народом своей власти» на «форму самоорганизации граждан», причём ранее к формам самоорганизации граж-

дан и, одновременно, участия граждан в осуществлении местного самоуправления закон относил только территориальное общественное самоуправление. Многие учёные критикуют указанные изменения. Так, анализируя будущий, на тот момент, закон, Ю.Е. Курилюк пишет о том, что «определение местного самоуправления как формы самоорганизации граждан, предлагаемое Законом № 40361-8, сомнительно коррелирует как с прописанной в ст. 12 Конституции РФ самостоятельностью ОМСУ, так и с закреплённым в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ положением о возможности осуществления народом власти через ОМСУ (следовательно, пониманием их в качестве властных структур)» [4, с.34]. Похожую точку зрения можем наблюдать в статье Н.М. Ребровой, где она так же, как и предыдущий автор, отмечает противоречие нового определения местного самоуправления статьям 3 и 132 Конституции РФ, а также пишет о смешении понятий местного самоуправления и территориального общественного управления [5, с.201-202]. Несмотря на критику данного определения ещё на стадии законопроекта, законодатель посчитал правильным изменить первоначальную дефиницию. Нужно отметить, что в новой дефиниции всё-таки упоминается народовластие в качестве цели самоорганизации граждан, что некоторым образом снимает возражения критиков.

В то же время, самоорганизация граждан представляет собой институт и форму существования гражданского общества. Формулировка нового закона, таким образом, подчёркивает сложную природу местного самоуправления: не только как форму народовластия, но и как институт гражданского общества.

Муниципальные образования

Новшеством правового регулирования местного самоуправления является законодательное определение муниципального образования. Под муниципальным образованием ст. 9 Федерального закона №33 понимает «публично-правовое образование, созданное на территории с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления». Федеральный закон №131 определял муниципальное образование через его виды (ст.2). Отнесение муниципального к публично-правовым субъектам является неслучайным в свете включения местного самоуправления в единую систему публичной власти. Публично-правовые субъекты – это государство, государственные образования (например, субъекты федерации), межгосударственные объединения, международные организации. Перечислен-

ные институты являются территориальной основой реализации публичной власти общностями людей, проживающими на этих территориях. Муниципальное образование, таким образом, становится продолжением приведённого выше перечня публично-правовых субъектов, следовательно, территориальной основой осуществления публичной власти.

В новом законе количество видов муниципальных образований резко сократилось до трёх: муниципальные округа, городские округа и внутригородские муниципальные образования городов федерального значения. Муниципальные районы, городские и сельские поселения потеряли свой статус муниципальных образований. Таким образом, территориальная система муниципального управления стала одноуровневой. «Одноуровневая система позволит внести внятную ответственность в процессы, происходящие на территории конкретного муниципального образования - или глава округа, или регион. По словам одного из разработчиков законопроекта Павла Крашенинникова: «Нам нужно сделать так, чтобы была реальная управленческая структура, которая занималась бы не всеми вопросами подряд, а конкретными полномочиями, которые мы тоже обозначили. Смысл в том, что права, обязанности и ответственность должны быть и у чиновников, и у людей. Поэтому происходит упорядочение, система будет более прозрачной и реальной», - отмечает в своей статье В.В. Катов [6, с.5]. Укрупнение муниципальных образований решает всё ту же задачу – встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти. Этот процесс напрямую связан с централизацией управления. По поводу судьбы городских и сельских поселений В.В. Катов предполагает, что «произойдет их трансформация в территориальные управления, которые, возможно, будут существовать в том же составе, находиться в тех же помещениях, но основная часть административной работы перейдет на уровень округов, резко возрастет возможность для работы непосредственно с населением, что очень важно» [6, с.25]. Вариант существования бывших поселений в форме территориального общественного самоуправления вполне реален и перспективен.

Помимо внутригородских муниципальных образований городов федерального значения (которые, скорее, являются уникальными для огромной страны), разграничению подлежат только оставшиеся два вида муниципальных образований: городской и муниципальный округа. Критериями для того разграничения являются признаки городского округа, закреплённые в ч.3 ст.9 Федерального закона №33, а именно: две третьих населения – это городские жители, площадь

сельских поселений не может превышать в два и более раза площадь городской территории и плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность по стране. Если муниципальное образование не соответствует этим характеристикам, то оно является муниципальным округом.

Органы местного самоуправления

В соответствии с новым законом количество видов органов местного самоуправления не изменилось. Обязательными органами в структуре местного самоуправления по-прежнему являются представительный орган, местная администрация и глава муниципального образования (ч.2 ст.14). Муниципальные органы управления повторяют систему органов государственного управления: представительный орган соответствует законодательному органу государственной власти, местная администрация – исполнительному органу, глава муниципального образования – главе государства (Президенту РФ) на федеральном уровне или главе субъекта РФ на уровне региона. Только суды не имеют аналога на уровне местного самоуправления, поскольку правосудие – прерогатива государства.

Существенные изменения претерпел правовой статус главы муниципального образования. Можно выделить два ключевых аспекта этих изменений. Во-первых, перечень способов избрания главы муниципального образования был дополнен новым способом – избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ. Причём для городских округов – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации данный способ избрания главы муниципального образования является единственно возможным в соответствии с ч. 2 ст. 88 Федерального закона от 20.03.2025 г. №33. Неслучайно законодатель включил в текст закона данную норму, ведь в этом случае проявляется теснейшая взаимосвязь элементов единой системы публичной власти. Во-вторых, глава муниципального образования теперь не может быть одновременно председателем представительного органа местного самоуправления. Даже если его избирают из числа депутатов указанного органа, после избрания его полномочия депутата прекращаются.

Радикально новой является ч.20 ст.19, в соответствии с которой глава муниципального образования одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность. Законодатель подчёркивает при этом, что данная норма вытекает из принципа единства системы публичной власти.

Компетенция органов местного самоуправления также довольно существенно изменилась. Термин «вопросы местного значения» был заменён в новом законе термином «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». Причём сами вопросы не нашли отражения в тексте закона, в отличие от Федерального закона от 6.10.2003 г. №131, в структуре которого была одноимённая глава. Федеральный закон от 20.03.2025 г. содержит ст.32, посвящённую полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Указанные полномочия разделены на три группы. К первой группе относятся полномочия, осуществляемые исключительно органами местного самоуправления, не подлежащие перераспределению органам государственной власти субъекта федерации. К ним относятся, например, принятие устава муниципального образования; владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом; развитие внутридворовых территорий. Вторая группа полномочий осуществляется органами местного самоуправления по умолчанию, но эти полномочия могут быть перераспределены на региональный уровень в случае принятия соответствующего закона субъекта РФ. Примерами таких полномочий являются организация тепло-, водо-, газо- и электроснабжения; организация дошкольного, начального и среднего образования; организация благоустройства территории муниципального образования. Полномочия, относящиеся к третьей группе, могут осуществляться органами местного самоуправления только в том случае, если принят соответствующий закон субъекта РФ. К таким полномочиям относятся, в числе прочих, организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования, разработка и утверждение генеральных планов муниципального образования, организация ритуальных услуг.

Таким образом, Федеральный закон от 20.03.2025 г. №33 увеличил степень участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в реализации полномочий органов местного самоуправления. Проявляется это, в первую очередь, в том, что именно государственные органы субъекта на законодательном уровне определяют характер и объём полномочий органов местного самоуправления.

Заключение

Появление в 2020 г. в тексте Конституции РФ новой правовой конструкции «единая система публичной власти» стало толчком к дальнейшему правотворчеству. Так, были приняты Федераль-

ный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» №394-ФЗ, который дал определение указанному понятию, Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» №414-ФЗ, регламентирующий организацию государственного управления в регионах. Наконец, в марте этого года принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» №33-ФЗ, который стал правовой основой новой одноуровневой организации местного самоуправления.

Главная проблема новой правовой конструкции состоит в том, что органы местного самоуправления не входят в систему государственного управления, но при этом включаются в единую систему публичной власти. Н. А. Ткачёва пишет по этому поводу: «На стадии обсуждения конституционных поправок неоднократно указывалось на несогласованность данных положений, влекущих противоречивость конституционного текста. На взгляд автора настоящей статьи, никакой коллизии этих норм – нет. По своей сути, органы местного самоуправления не являются государственными органами, поскольку не выполняют государственных полномочий (за исключением тех случаев, когда они передаются на основании федерального или регионального закона), в их компетенцию входит решение вопросов местного значения» [7, с.171]. Ещё на стадии подготовки поправок в Конституцию РФ по запросу Президента РФ Конституционный Суд РФ в своём заключении от 16 марта 2020 г. №1-3 дал следующее толкование единства системы публичной власти: «...функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти» [7, с.172].

Таким образом, основными правовыми инструментами встраивания местного самоуправления в единую систему публичной власти, предложенными Федеральным законом от 20.03.2025 г. №33, стали следующие:

1. Уменьшение количества видов муниципальных образований и их укрупнение, как следствие, переход к одноуровневой системе местного самоуправления.

2. Возможность участия главы субъекта РФ в процессе избрания главы муниципального обра-

зования (в случае избрания главы городского округа – столицы субъекта РФ участие главы субъекта обязательно).

3. Замещение главой муниципального образования государственной должности субъекта РФ и муниципальной должности одновременно.

4. Расширение полномочий государственных органов субъекта РФ в сфере определения характера и объёма компетенции органов местного самоуправления.

Список литературы:

- [1] САМОУПРАВЛЕНИЕ // Большая российская энциклопедия. – Том 29. – Москва, 2015. – С. 302
- [2] Шаймуллин Р.К. Проблема определения места местного самоуправления в единой системе публичной власти / Р.К. Шаймуллин // Право и государство: теория и практика. – 2023. - №11 (227). – С. 196-197
- [3] Бялкина Т.М. О принципах местного самоуправления в единой системе публичной власти / Т.М. Бялкина // Вестник ВГУ. – Серия: Право. – 2023. - №3 (54)
- [4] Курилюк Ю.Е. О проблемах определения местного самоуправления и его полномочий в единой системе публичной власти / Ю.Е. Курилюк // Вестник Института права Башкирского государственного университета. – 2022. – № 3. – С. 29–35.
- [5] Реброва Н.М. О перспективах развития законодательства о местном самоуправлении в единой системе публичной власти в Российской Федерации / Н.М. Реброва // Вестник ЮРГТУ (НПИ). Серия: Социально-экономические науки. 2023 г. Т. 16. № 2. – С. 198-206
- [6] Катов В.В. Встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти РФ / В.В. Катов // Учёные записки. – 2022. - №3(43). – С.20-26
- [7] Ткачёва Н.А. Органы местного самоуправления как структурно-функциональный элемент единой системы публичной власти в Российской Федерации / Н.А. Ткачёва // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2022. – Т. 8 (74). № 3. – С. 170-180

Spisok literatury:

- [1] SAMOUPRAVLENIE // Bol'shaya russijskaya enciklopediya. – Tom 29. – Moskva, 2015. – S. 302
- [2] SHajmullin R.K. Problema opredeleniya mesta mestnogo samoupravleniya v edinoj sisteme publichnoj vlasti / R.K. SHajmullin // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. – 2023. - №11 (227). – S. 196-197

[3] Byalkina T.M. O principah mestnogo samoupravleniya v edinoj sisteme publichnoj vlasti / T.M. Byalkina // Vestnik VGU. – Seriya: Pravo. – 2023. – №3 (54)

[4] Kurilyuk YU.E. O problemah opredeleniya mestnogo samoupravleniya i ego polnomochij v edinoj sisteme publichnoj vlasti / YU.E. Kurilyuk // Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2022. – № 3. – S. 29–35.

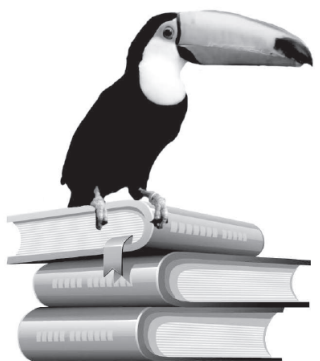
[5] Rebrova N.M. O perspektivah razvitiya zakonodatel'stva o mestnom samoupravlenii v edinoj sisteme publichnoj vlasti v Rossijskoj Federacii / N.M. Rebrova // Vestnik YURGTU (NPI). Seriya:

Social'no-ekonomicheskie nauki. 2023 g. T. 16. № 2. – S. 198-206

[6] Katov V.V. Vstraivanie mestnogo samoupravleniya v edinuyu sistemu publichnoj vlasti RF / V.V. Katov // Uchyonye zapiski. – 2022. – №3(43). – S.20-26

[7] Tkachyova N.A. Organy mestnogo samoupravleniya kak strukturno-funkcional'nyj element edinoj sistemy publichnoj vlasti v Rossijskoj Federacii / N.A. Tkachyova // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. YUridicheskie nauki. – 2022. – T. 8 (74). № 3. – S. 170-180





Юридическое издательство

«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru