

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ 2025: ТРАНСФОРМАЦИЯ В УСЛОВИЯХ ПОСТРОЕНИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

LOCAL SELF-GOVERNMENT 2025: TRANSFORMATION IN THE CONTEXT OF BUILDING A UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

A. Kuznetsov

Summary. The article is devoted to the analysis of the transformations of the system of local self-government in the Russian Federation in the context of the implementation of the constitutional model of a unified system of public power. Based on legislative innovations, namely Federal Law No. 33-FZ dated March 20, 2025 «On the general principles of the organization of local Self-government in the unified system of public Authority», the key directions of transformation of the legal status of the system of local self-government and its individual elements are identified. Special attention is paid to the study of new mechanisms for the formation of local governments, as well as the institution of responsibility of heads of municipalities to regional government authorities. The scientific novelty of the study lies in a comprehensive assessment of the transition from a decentralized model of local government to an integrated system of public authority.

Keywords: local government, public authority, municipal reform, Federal Law No. 33-FZ, integration, constitutional reform.

Кузнецов Антон Константинович
кандидат исторических наук, доцент,
Чувашский государственный университет
имени И.Н. Ульянова (г. Чебоксары)
kuznetsov-ak@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу преобразований системы местного самоуправления в Российской Федерации в контексте реализации конституционной модели единой системы публичной власти. На основе законодательных новелл, а именно Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», выявляются ключевые направления трансформации правового статуса системы местного самоуправления, ее отдельных элементов. Особое внимание уделяется исследованию новых механизмов формирования органов местного самоуправления, а также института ответственности глав муниципальных образований перед региональными органами государственной власти. Научная новизна исследования заключается в комплексной оценке перехода от децентрализованной модели местного самоуправления к интегрированной системе публичной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, муниципальная реформа, Федеральный закон № 33-ФЗ, интеграция, конституционная реформа.

Введение

Актуальность анализа федерального законодательства о местном самоуправлении определяется комплексом факторов теоретического, практического и социально-политического характера, обусловленных масштабной конституционно-правовой реформой последних лет.

В 2025 году российская система местного самоуправления вступила в новый, этапный период своего развития, ознаменованный принятием Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — Федеральный закон № 33-ФЗ). Данный закон завершил трансформацию, инициированную конституционной реформой 2020 года, и закрепил переход от модели автономного местного самоуправления к новой интегрированной модели в рамках единой системы публичной власти. Это требует глубокого

научного осмысления и оценки принципиально новых концептуальных оснований, правовой природы и организационных принципов местного самоуправления, которое перестало быть обособленным институтом, но не утратило своей специфики.

Новый закон вводит ряд беспрецедентных механизмов, что требует во-первых, анализа проблем правоприменения, которые неизбежно возникнут при имплементации столь сложных новелл на региональном и местном уровнях, во-вторых, разработку научно обоснованных рекомендаций для органов власти и правоприменителей по адекватной реализации новых норм, в-третьих, прогнозирования системных эффектов реформы для управленческой деятельности, качества предоставления публичных услуг и устойчивости местных бюджетов.

Ключевым вызовом, порождающим актуальность исследования, является поиск нового баланса. С одной стороны, реформа направлена на укрепление управля-

емости и единства публичной власти в ответ на современные вызовы государственного развития. С другой стороны, существует риск избыточной централизации, которая может привести к формализации и дрейфу местного самоуправления в сторону простого низового звена государственного аппарата, утрачивающего связь с населением.

Еще одним аспектом является остающийся низкий уровень гражданской активности и доверия к местной власти. Способны ли новые институциональные конструкции стать фактором повышения легитимности и ответственности власти в глазах населения или, напротив, усилят отчуждение. Изучение путей адаптации механизмов общественного контроля, территориального общественного самоуправления и цифровой демократии к новой реальности является важным социальным запросом.

Нельзя не отметить, что вопросы эффективной организации местного самоуправления всегда волновали юристов, политологов, социологов, историков и других ученых. Отметим, что в фундаментальных трудах ведущих ученых-муниципалистов (Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, Е.В. Гриценко, А.Н. Кокотов, А.Н. Костюков, В.В. Таболин, Н.С. Тимофеев, Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина и другие) были заложены основы самостоятельной отрасли российского права — муниципального права [3].

Цель исследования — представить основные направления трансформации федерального законодательства о местном самоуправлении в контексте современных вызовов.

Результаты исследования

После пятилетних непростых дискуссий законодатель закрепил новую модель организации местной власти, основанную на концепции единства публичной власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти [2].

Местное самоуправление определяется Федеральным законом № 33-ФЗ как «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ, другими федеральными

законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации» (ст. 1) [4].

Камнем преткновения при обсуждении законопроекта стал вопрос территориальной организации местного самоуправления. В итоге был найден своего рода компромисс. Федеральным законом № 33-ФЗ предусмотрен переход к преимущественно одноуровневой системе организации местного самоуправления. Новый закон предусматривает всего три вида муниципальных образований: внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения; городские и муниципальные округа — в остальных субъектах РФ. Причем законодатель закрепил четкие критерии разграничения городских округов и муниципальных округов, что позволит унифицировать подходы к организации местного самоуправления в различных субъектах РФ. Регионы могут своим законом установить новую систему организации местного самоуправления во всем регионе или в отдельно взятых муниципальных районах. Как указывает А.Р. Тришков, уровень сбалансированности местного бюджета будет намного выше, преобразование приведет к отсутствию необходимости постоянного перераспределения полномочий, жители будут больше вовлечены в решение вопросов местного значения [5].

Тем не менее, сторонники двухуровневой системы местного самоуправления добились возможности сохранения двухуровневой системы в силу специфики региона. Установлены особенности организации такой системы, они дополняются региональными законами.

Кроме того, законодатель обращает внимание на формирование территориальных органов местной администрации. Если в рамках перехода к одноуровневой системе муниципальный или городской округ образован в границах нескольких поселений, то должны быть созданы территориальные органы местной администрации. Введен критерий — пешеходная доступность.

Изменились и организационные основы местного самоуправления. Ключевой новеллой Федерального закона № 33-ФЗ стало закрепление новой системы формирования органов местного самоуправления. В частности, установлен порядок, при котором глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, предложенных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Только в таком порядке избирается глава городского округа — административного центра региона. Данный механизм, с одной стороны, сохраняет формальные атрибуты выборности, с другой — обеспечивает интеграцию муниципальной власти в региональную вертикаль управления.

Особого внимания заслуживает институт совмещения должностей, позволяющий главе муниципального образования, возглавляющему местную администрацию, одновременно замещать государственную должность субъекта Российской Федерации. Эта норма создает правовые предпосылки для формирования единого управленческого пространства, стирая формальные границы между государственной и муниципальной службами. В соответствии с Федеральным законом № 33-ФЗ глава не может одновременно быть председателем представительного органа, не может исполнять полномочия муниципального депутата (за исключением внутригородских муниципальных образований городов федерального значения). Закреплен единый срок полномочий для лиц, замещающих муниципальные должности, — 5 лет (ст. 25).

Существенно усилены механизмы ответственности глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Закон предусматривает возможность досрочного прекращения полномочий в случае ненадлежащего исполнения переданных государственных полномочий или нарушения требований законодательства.

Одновременно расширены полномочия органов государственной власти по контролю за деятельностью органов местного самоуправления. Введен институт внешнего финансового аудита и мониторинга эффективности деятельности муниципальных органов власти.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона № 33-ФЗ может быть предусмотрен порядок дистанционного взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, порядок дистанционного участия в заседаниях представительного органа муниципального образования.

Г.Г. Егоров, Т.В. Деркачева отмечают положительный аспект, связанный с более детальным и четким определением законодательных основ правовых актов представительного органа, главы муниципального образования и иных должностных лиц [1].

В новый закон не вошли некоторые формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования), а также формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления). Есть ряд процедурных изменений: по-

вышение возрастного ценза с 16 до 18 лет для участия населения в осуществлении местного самоуправления, уточнение правовых актов, которыми должны регулироваться те или иные формы участия, и др.

Кардинальному пересмотру подверглись функциональные основы организации местного самоуправления. С 1 января 2027 года вступят в силу нормы Федерального закона № 33-ФЗ, которые предусматривают:

- полномочия органов местного самоуправления, не подлежащие перераспределению между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ (принятие устава, установление официальных символов, принятие бюджета, владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности и т.д.);
- полномочия органов местного самоуправления, которые могут быть перераспределены законом субъекта РФ для осуществления органами государственной власти региона (организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, вопросы образования, жилищного и земельного контроля и т.д.);
- полномочия, которые регион может передать муниципалитету законом субъекта РФ (дорожная деятельность, транспортные услуги, охрана окружающей среды и т.д.). Закреплены детальные требования к региональным законам о перераспределении полномочий.

Несмотря на комплексный характер преобразований, анализ положений Федерального закона № 33-ФЗ позволяет выявить ряд проблемных моментов, которые могут возникнуть в процессе его реализации.

1. Сохраняется дискуссионный вопрос о балансе между конституционным принципом самостоятельности местного самоуправления и установленными законом механизмами участия органов государственной власти. Расширение полномочий регионов по участию в формировании органов местного самоуправления требует разработки четких правовых гарантий защиты интересов местных сообществ.
2. Внедрение модели совмещения государственных и муниципальных должностей предполагает наличие достаточного количества квалифицированных управленческих кадров, способных эффективно исполнять столь сложные и многогранные обязанности. В условиях кадрового дефицита в ряде регионов это может привести к снижению качества управления.
3. Без решения вопроса финансовой обеспеченности муниципалитетов организационные преобразования могут не привести к желаемому повы-

шению эффективности местного самоуправления. Сохраняется зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов, что ограничивает реальную самостоятельность муниципальных образований.

4. Реализация Федерального закона № 33-ФЗ открывает новые перспективы для развития местного самоуправления в Российской Федерации. Дальнейшее совершенствование системы предполагает:
 - развитие механизмов общественного контроля на муниципальном уровне;
 - внедрение цифровых технологий в деятельность органов местного самоуправления;
 - совершенствование межбюджетных отношений;
 - разработку дифференцированных подходов к организации местного самоуправления с учетом региональной специфики.

Выводы

Проведенный анализ Федерального закона № 33-ФЗ позволяет сделать следующие выводы.

1. Концептуальная трансформация завершена. Закон стал логическим итогом конституционной реформы 2020 года, юридически оформив переход от модели автономного местного самоуправления к интегрированной модели в рамках единой системы публичной власти. Это выражается не только в изменении дефиниции и принципов, но и в создании принципиально новых институциональных связей между государственным и муниципальными уровнями власти.
2. Закон закрепляет новый баланс между централизацией и самостоятельностью. С одной стороны,

введены беспрецедентные механизмы интеграции: новый порядок избрания глав муниципальных образований с участием региональной власти, институт совмещения государственных и муниципальных должностей, усиление ответственности глав муниципалитетов перед главой региона. С другой стороны, сохранена ключевая функциональная специфика местного самоуправления — решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, за муниципалитетами закреплён базовый перечень полномочий, не подлежащих изъятию.

3. Введена гибкая, но унифицированная территориальная модель. Компромиссный переход к преимущественно одноуровневой системе (городские и муниципальные округа) при наличии возможности сохранения двухуровневой системы по решению региона направлен на оптимизацию управления. Четкие критерии разграничения видов муниципальных образований и обязательное создание территориальных органов администрации в крупных округах призваны обеспечить доступность власти для населения.

Таким образом, реформа 2025 года закладывает новую архитектуру местной власти в России, которая должна обеспечить большую управляемость и единство публичной власти, не утрачивая связи с населением и способности оперативно решать местные вопросы. Ключевым мериллом ее успеха станет практика правоприменения и способность новой модели преодолеть традиционные проблемы: низкую гражданскую активность, финансовую неустойчивость и формализацию самоуправленческих начал.

ЛИТЕРАТУРА

1. Егоров Г.Г., Деркачева Т.В. Совершенствование местного самоуправления в Российской Федерации: новеллы 2025 года // Вестник ВИЭПП. 2025. № 2. С. 196–208.
2. Иванова О.А., Васильева Ж.С., Кузнецов А.К., Михайлов И.В. Живая Конституция: от теории к практике // Вестник Российского университета кооперации. 2020. № 4 (42). С. 110–114.
3. Кузнецов А.К. Формирование системы местного самоуправления в Российской Федерации в 1990-е годы: к историографии вопроса // Вестник Чувашского университета. 2024. № 3. С. 54–69.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023> (дата обращения: 20.03.2025).
5. Тришков А.Р. Законодательные новеллы в системе местного самоуправления // Право и государственность. 2025. № 3 (8). С. 36–40.

© Кузнецов Антон Константинович (kuznetsov-ak@mail.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»