

Шахидова Халимат Беслановна,
магистрант кафедры «Экономическая теория
и государственное управление»,
ФГБОУ ВО ГГНТУ им. акад. М.Д. Миллионщикова

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ХОДЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РЕФОРМ

Аннотация. Статья посвящена комплексному анализу эволюции правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации в период с 2020 по 2025 год. Рассматривается переход от Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к Федеральному закону от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Анализируются конституционные предпосылки реформы, ключевые изменения территориальной, организационной и функциональной основ местного самоуправления, а также проблемы и перспективы переходного периода.

Ключевые слова: Местное самоуправление, муниципальная реформа, единая система публичной власти, муниципальное образование, полномочия органов местного самоуправления, вопросы местного значения, переходный период.

Введение

Институт местного самоуправления в Российской Федерации на протяжении последних двух десятилетий функционировал в рамках правового регулирования Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ). Данный закон, принятый в целях реализации конституционных положений о местном самоуправлении, закрепил двухуровневую территориальную модель, разделив муниципальные образования на поселения, муниципальные районы и городские округа, и установил перечни вопросов местного значения для каждого типа.

За время действия Закон № 131-ФЗ прошёл путь масштабной эволюции: в него было внесено более пятидесяти пакетов поправок, что свидетельствовало как о развитии муниципального законодательства, так и о накоплении системных противоречий в организации муниципальной власти. Двухуровневая система, включавшая 1599 муниципальных районов, 16 248 сельских поселений и 1336 городских поселений, создавала избыточные административные барьеры и приводила к дублированию функций управления. Отсутствие чёткого разграничения полномочий между уровнями муниципальной власти порождало конфликты интересов и снижало ответственность за принимаемые решения.

Принятие 20 марта 2025 года Федерального закона № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Закон № 33-ФЗ) стало логическим завершением конституционной реформы 2020 года и открыло новый этап развития муниципального управления в России. Цель настоящей статьи – провести системный анализ эволюции правового регулирования взаимодействия уровней публичной власти в ходе муниципальной реформы 2020–2025 годов, выявить ключевые изменения и оценить их правовые последствия.

Отправной точкой муниципальной реформы послужили изменения в Конституцию Российской Федерации, одобренные в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. Поправка к части 3 статьи 131 Конституции РФ закрепила, что органы местного



самоуправления входят в единую систему публичной власти. Это конституционное положение потребовало переосмысления всей архитектуры отношений между уровнями власти и стало нормативной базой для последующих законодательных изменений.

Конституционный Суд РФ в Заключении от 16.03.2020 № 1-3 определил единство публичной власти прежде всего, как функциональное единство, не исключающее организационного взаимодействия и не отрицающее самостоятельности местного самоуправления. Такая трактовка заложила концептуальный баланс между интеграцией муниципалитетов в вертикаль власти и сохранением их конституционной автономии.

Важным промежуточным этапом стало принятие Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который установил, что федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в совокупности составляют единую систему публичной власти региона. Этот закон закрепил принципы согласованного функционирования и взаимодействия уровней власти, гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, а также механизмы государственного, парламентского и общественного контроля. Таким образом, к моменту разработки Закона № 33-ФЗ правовая база единой системы публичной власти уже имела нормативное оформление на региональном уровне.

Одно из главных новшеств Закона № 33-ФЗ – переход к одноуровневой системе организации местного самоуправления с возможностью сохранения двухуровневой модели. Закон закрепляет три вида муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ и внутригородское муниципальное образование города федерального значения.

Принципиальное отличие от Закона № 131-ФЗ заключается в упразднении поселенческого уровня как самостоятельного типа муниципального образования. Если ранее территория субъекта РФ разграничивалась между поселениями (сельскими и городскими) и муниципальными районами, то теперь базовой единицей становится округ. Городским округом признаётся муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько городов и (или) иных городских населённых пунктов, в которых проживает не менее двух третей населения. Муниципальным округом – муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько сельских населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями.

При этом Закон № 33-ФЗ допускает сохранение двухуровневой системы в субъектах РФ, имеющих социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности (часть 7 статьи 9). В таком случае регулирование вопросов организации местного самоуправления может осуществляться с сохранением территориальной организации, включающей поселения (сельские и городские) и муниципальные районы. Решение о выборе модели принимается законом субъекта Российской Федерации.

Закон также устанавливает обязательность формирования территориальных органов местной администрации в пределах округов, образованных в границах нескольких ранее существовавших поселений. Критерием их создания выступает транспортная доступность и особенности малонаселённых районов. Эти территориальные органы входят в структуру местной администрации и не обладают самостоятельным статусом муниципального образования, что смягчает пространственное удаление управления, но не воспроизводит выборное представительство и бюджетную самостоятельность упразднённого поселения.

Сопоставление территориальных моделей представлено в таблице 1.



Таблица 1

Сравнение территориальной организации МСУ по Законам № 131-ФЗ и № 33-ФЗ

Параметр	ФЗ № 131-ФЗ (2003)	ФЗ № 33-ФЗ (2025)
Виды муниципальных образований	Городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа	Городской округ, муниципальный округ, внутригородское образование
Уровневость системы	Двухуровневая (поселение – район)	Одноуровневая (для городов и округов), с сохранением двухуровневой для сельских территорий
Территориальные органы администрации	Не упоминаются явно	Создаются в пределах округов по критерию транспортной доступности
Решение о виде муниципального образования	Федеральный закон	Закон субъекта РФ

Процесс укрупнения муниципалитетов начался ещё до вступления закона в силу: в марте–апреле 2024 года соответствующие решения были приняты во Владимирской, Рязанской, Новосибирской, Омской, Челябинской и Ярославской областях. Во многих случаях инициатива исходила от самих муниципальных органов, осознававших неэффективность существующей системы.

Закон № 33-ФЗ уточняет определение понятия «местное самоуправление». Если Закон № 131-ФЗ определял его как форму осуществления народом своей власти (что подчёркивало статус местной власти как уровня народовластия), то новый закон определяет местное самоуправление как признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ форму самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Одновременно вводится новый термин – «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» (ВНОЖН) вместо «вопросов местного значения» (ВМЗ). Эти терминологические изменения отражают концептуальный сдвиг от понимания МСУ как самостоятельного уровня власти к его восприятию как сервисного института, интегрированного в единую систему публичной власти.

Принципиальным нововведением стала реформа компетенционных основ. В отличие от Закона № 131-ФЗ, где перечни вопросов местного значения и полномочия по их решению закреплялись отдельно для каждого вида муниципального образования (статьи 14–18), Закон № 33-ФЗ не закрепляет отдельные перечни по видам образований. Вместо этого предусмотрена трёхкатегорийная конструкция полномочий (статья 32):

1. Неотъемлемые полномочия (часть 1 статьи 32) – полномочия по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые не подлежат перераспределению между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. К ним относятся, например, принятие устава муниципального образования, издание муниципальных правовых актов, установление местных налогов и сборов, распоряжение муниципальным имуществом.



2. Перераспределяемые полномочия (часть 2 статьи 32) – полномочия, которые региональным законом могут быть переданы для осуществления органам государственной власти субъекта РФ. В случае принятия такого закона данные полномочия реализуются только региональными органами за счёт средств бюджета субъекта РФ и не могут быть возвращены муниципалитетам в порядке наделения отдельными государственными полномочиями. К ним относятся, в частности, организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, организация предоставления образования, обеспечение нуждающихся граждан жилыми помещениями, осуществление муниципального контроля.

3. Делегируемые полномочия (часть 3 статьи 32) – полномочия, решение об осуществлении которых органами местного самоуправления может быть принято региональным законом. По умолчанию эти полномочия считаются перераспределёнными для осуществления органами государственной власти субъектов РФ, но могут быть возложены на муниципалитеты с финансовым обеспечением через единые, дополнительные и (или) дифференцированные нормативы отчислений от налогов и межбюджетные трансферты. К этой категории относятся дорожная деятельность, полномочия в сфере градостроительных и земельных правоотношений, организация мероприятий по охране окружающей среды.

Такая классификация обеспечивает гибкость в распределении функций управления с учётом возможностей конкретных территорий, но одновременно делает финальный объём компетенции каждого муниципалитета зависимым не только от федерального, но и от регионального закона.

Закон сохраняет за муниципалитетами право решать «иные вопросы», не отнесённые к ВНОЖН (статья 37), но с ключевым ограничением: финансирование таких полномочий возможно исключительно за счёт собственных доходов бюджета, без привлечения целевых трансфертов.

Структура органов местного самоуправления по Закону № 33-ФЗ в целом сохранена: представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счётный орган. Однако способы формирования и статусные характеристики ключевых должностей претерпели существенные изменения.

На федеральном уровне впервые устанавливается единый срок полномочий депутатов, главы муниципального образования и иных лиц, замещающих муниципальные должности, – пять лет (статья 4), что направлено на синхронизацию избирательных циклов и повышение стабильности муниципального управления.

Закон №33-ФЗ предусматривает четыре способа избрания главы муниципального образования (статья 19):

1. На муниципальных выборах;
2. Представительным органом из своего состава;
3. Представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ (нововведение);
4. Представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Третий способ является принципиально новым. В соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, избранный таким способом, одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность. Это решение усиливает защищённость и финансовое обеспечение главы, но одновременно расширяет полномочия губернаторов в отношении муниципальных органов власти, что вызывает дискуссии о сохранении демократических принципов местного самоуправления.



Важное ограничение: глава муниципального образования не вправе быть председателем представительного органа; если он избирается из числа депутатов, его полномочия депутата прекращаются (части 4 и 16 статьи 19). Глава либо возглавляет местную администрацию, либо не возглавляет ни один из органов – промежуточный вариант «глава – председатель представительного органа» исключён.

Закон №33-ФЗ детализирует механизмы ответственности глав муниципальных образований перед государством. Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе отрешить главу от должности:

- с учётом мнения представительного органа муниципального образования – не ранее чем через один год со дня вступления главы в должность;

- с учётом мнения совета муниципальных образований субъекта РФ – не ранее чем через два года со дня вступления главы в должность, если высшим должностным лицом субъекта РФ два и более раза вносились и были отклонены инициативы об удалении главы в отставку.

Введено дополнительное основание для удаления главы в отставку: систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. Высшему должностному лицу субъекта РФ предоставлено полномочие назначать временно исполняющего полномочия главы муниципального образования.

Система контроля систематизирована и разграничивает муниципальный контроль (по правилам ФЗ-248), внутренний контроль за соответствием деятельности органов МСУ уставу и решениям представительного органа, государственный контроль (надзор) и прокурорский надзор.

Закон № 33-ФЗ провёл существенную ревизию институтов прямой демократии. Из федерального регулирования исключены такие формы, как голосование по отзыву выборных лиц и голосование по изменению границ и преобразованию муниципальных образований. Кардинально сужена компетенция схода граждан.

Процедура преобразования муниципалитетов изменена: прямое голосование населения по этим вопросам теперь не предусмотрено. Решения принимаются законом субъекта РФ с учётом мнения населения, выраженного через представительные органы на основании публичных слушаний (статья 12). Это создаёт новую правовую реальность, где роль регионального законодателя становится решающей, а процедуры прямой демократии уступают место консультативным механизмам.

Вместе с тем акцент смещается на проектные и консультативные механизмы: инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление (ТОС), публичные слушания (с возможностью онлайн-формата), общественные обсуждения, институт старост сельских населённых пунктов. Изменены порядок проведения схода граждан, опроса, собрания граждан, требования к старосте.

Отдельные исследователи отмечают, что отказ от правотворческой инициативы граждан и института отзыва депутатов представляет собой проблемный аспект нового закона, требующий законодательного устранения пробелов.

Ключевым аспектом правового регулирования взаимодействия в ходе реформы стал переходный период, заложенный в статьях 91–94 Закона № 33-ФЗ. Основная часть норм вступила в силу 19 июня 2025 года, однако положения, касающиеся компетенционных основ (статьи 32, 37, 39 и часть 23 статьи 89), были отложены.

Первоначально переход к новой системе полномочий был запланирован на 1 января 2027 года. Однако Федеральным законом от 09.04.2026 № 85-ФЗ соответствующий срок был перенесён на 1 января 2028 года. Таким образом, до 1 января 2028 года органы местного самоуправления продолжают осуществлять полномочия по статьям 14–18 Закона № 131-ФЗ, а сам Закон № 131-ФЗ полностью утратит силу с этой даты.



Принцип «двойного соответствия» переходного периода означает, что до 2028 года муниципалитеты работают по полномочиям из Закона № 131-ФЗ, но все их новые и действующие акты уже должны не противоречить вступившим в силу нормам Закона № 33-ФЗ. Регионы получили право на досрочный переход, запуская реформу раньше установленного срока.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, муниципальные правовые акты должны быть приведены в соответствие с Законом № 33-ФЗ не позднее 1 января 2027 года. Таким образом, территориальная и организационная перестройка может предшествовать окончательному введению новой системы полномочий, что требует согласования границ, структуры органов, имущества и бюджетов.

Отдельные субъекты РФ уже приняли соответствующие региональные законы. Например, Республика Алтай законом от 24.06.2025 № 54-РЗ установила одноуровневую систему с двумя видами образований (городской округ и муниципальный округ). Еврейская автономная область, напротив, сохранила двухуровневую систему.

Анализ правовых новелл Закона № 33-ФЗ позволяет выделить ряд проблемных аспектов:

1. Баланс автономии и интеграции. Включение органов МСУ в единую систему публичной власти при сохранении их конституционной самостоятельности создаёт нормативное напряжение. Передача части полномочий с муниципального на региональный уровень в среднесрочной перспективе может нивелировать самоценность местного самоуправления. Ключевым условием успешности реформы является обеспечение реального, а не формального перераспределения полномочий между уровнями публичной власти.

2. Сужение институтов прямой демократии. Исключение голосования по отзыву и правотворческой инициативы граждан, сужение компетенции схода граждан и отмена голосования по вопросам преобразования муниципальных образований снижают потенциал непосредственного участия населения в местном управлении. Компенсаторные механизмы (инициативные проекты, ТОС) носят преимущественно консультативный характер.

3. Зависимость от регионального законодательства. Финальный объём компетенции муниципалитета, способ избрания главы, критерии территориальных органов и другие параметры теперь определяются не только федеральным, но и региональным законом. Это создаёт риск дифференциации правового положения муниципалитетов в разных субъектах РФ.

4. Финансовое обеспечение. Закон устанавливает, что разграничение полномочий между уровнями публичной власти обеспечивается соответствующими финансовыми средствами и материальными ресурсами (часть 10 статьи 4), а возложение на муниципальные образования новых расходных обязательств не допускается. Однако отсутствие сопутствующих правок в бюджетном и налоговом законодательстве может ограничить практическую реализацию этого принципа.

5. Отсутствие глоссария. В отличие от Закона № 131-ФЗ, новый закон не содержит статьи с определениями основных терминов, что может затруднить правоприменение.

Заключение

Эволюция правового регулирования местного самоуправления от Закона № 131-ФЗ к Закону № 33-ФЗ представляет собой наиболее масштабную трансформацию муниципального законодательства за последние двадцать лет. Реформа затрагивает все уровни правового регулирования: от конституционных основ до муниципальных правовых актов.

Ключевые изменения можно суммировать следующим образом:

1. Территориальная модель: переход от двухуровневой системы «поселение – район» к одноуровневой системе округов с возможностью сохранения двухуровневой модели для сельских территорий;



2. Функциональная модель: замена отдельных перечней вопросов местного значения трёхкатегорийной системой полномочий с возможностью перераспределения на региональный уровень;

3. Организационная модель: унификация сроков полномочий, новый способ избрания главы из числа кандидатов губернатора, разделение должностей главы и председателя представительного органа, детализация механизмов ответственности;

4. Институты участия: сужение прямой демократии при расширении консультативных и проектных механизмов;

5. Переходный период: поэтапное вступление в силу с финальным сроком 1 января 2028 года и правом регионов на досрочный переход.

Результативность реформы будет зависеть от учёта потребностей и запросов населения, стабилизации и повышения качества взаимодействия уровней публичной власти, транспарентности функционирования системы органов МСУ и их подотчётности не только вышестоящим органам государственной власти, но и местному сообществу. Передача части полномочий на региональный уровень открывает новые перспективы для совместных проектов различных уровней публичной власти – при условии конструктивного равноправного диалога между ними.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 21.12.2021 №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

3. Федеральный закон от 09.04.2026 №85-ФЗ «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» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О возможности внесения изменений в Конституцию Российской Федерации».

5. Алексеев А. Муниципальная реформа 2021–2025 гг.: организационно-правовые аспекты // Северо-Кавказский юридический вестник. 2025. №3. С. 6–11.

