

Проблемы совершенствования местного самоуправления в системе публичной власти современной России

Научная статья
УДК 34+352+352.075
EDN SZWLTY



Муниципальная реформа 2021–2025 гг.: организационно-правовые аспекты

Роман Андреевич Алексеев^{1, 2}

¹Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, Москва, Россия

²Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Россия

Alekseev.r555@mail.ru, SPIN-код: 5744-9221, <https://orcid.org/0000-0001-7271-0229>

Аннотация

Введение. Развитие института местного самоуправления в России неоднократно видоизменялось, что объясняется как совершенствованием норм отечественного законодательства, так и изменениями в области социально-экономического, политического, историко-культурного контекста. Очередной виток преобразований в муниципальной сфере был инициирован в 2021 г. в ходе разработки законопроекта, направленного на приведение законодательства о муниципальной власти в соответствие с обновлениями в ходе конституционной реформы 2020 г.

Цель. Комплексная оценка проводимой в Российской Федерации муниципальной реформы 2021–2025 гг., её организационно-правовых аспектов; изучение и характеристика действующих коллизионных норм, вступивших (с 19 июня 2025 г.) и вступающих в юридическую силу в отсроченной перспективе (с 1 января 2027 г.).

Методы. Исследование основывается как на общенаучных методах диалектики, анализе и синтезе, аналогии и моделировании, так и на частноправовых методах юридической компаративистики, формально-правовом и толкования, на основании которых были изучены и проанализированы в эволюционном единстве и взаимосвязи институт местного самоуправления и проводимая муниципальная реформа.

Результаты. Дается научно-обоснованная оценка проводимой с 2021 г. вплоть по настоящее время муниципальной реформе, инициированной федеральными органами публичной власти, направленной на интеграцию муниципальной власти в систему единой публичной власти в соответствии с обновленными в ходе конституционной реформы 2020 г. положениями, регламентирующими институт местного самоуправления в Российской Федерации. В сравнительно-правовом ключе сопоставляются основные правовые предписания, содержащиеся в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Федеральном законе от 20.03.2025 № 33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», для выявления отличительных особенностей и общих черт, оценки новаций законодательства, их официального толкования и перспектив будущей правоприменительной практики.

Выводы. В результате исследования оснований и динамики проводимой с 2021 г. муниципальной реформы, завершившейся принятием и вступлением в силу летом 2025 г. нового закона, регулирующего порядок функционирования института местного самоуправления, приходим к выводу, что её результативность зависит не в последнюю очередь от учёта потребностей и запросов населения муниципальных образований, стабилизации и повышения качества взаимодействия трёх уровней публичной власти, транспарентности функционирования системы органов местного самоуправления, их подотчётности не только вышестоящим органам государственной власти, но и населению муниципалитетов, с которым органы местных сообществ напрямую контактируют без посредников. Передача части полномочий с муниципального

на региональный уровень в недалекой перспективе может нивелировать самоценность местного самоуправления, одновременно с этим появляются новые перспективы при реализации совместных проектов различных уровней публичной власти в случае конструктивного равноправного диалога между ними. Выделяются и проблемные аспекты нового закона, например, отказ от таких форм непосредственной (т.е. прямой) демократии, применявшихся ранее, как правотворческая инициатива граждан муниципалитетов и институт отзыва депутатов (и иных выборных лиц местного самоуправления), отсутствие в тексте нового закона статьи с глоссарием основных терминов, разъясняющих ключевые дефиниции, используемые в законе. Вносятся предложения, направленные на устранение указанных пробелов в законодательстве.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, организационные основы местного самоуправления, единая система публичной власти, представительный орган, глава муниципального образования, вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, региональные органы власти, местные сообщества

Для цитирования: Алексеев Р. А. Муниципальная реформа 2021–2025 гг.: организационно-правовые аспекты // Северо-Кавказский юридический вестник. 2026. № 1. С. 29–42. EDN SZWLTY

Original article

Municipal reform 2021–2025: organizational and legal aspects

Roman A. Alekseev

¹Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

²Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

Alekseev.r555@mail.ru, SPIN-code: 5744-9221, <https://orcid.org/0000-0001-7271-0229>

Abstract

Introduction. The development of the institute of local self-government in Russia has been repeatedly modified, which is explained both by the improvement of the norms of domestic legislation and by changes in the socio-economic, political, historical and cultural context. Another round of transformations in the municipal sphere was initiated in 2021 during the development of a draft law aimed at bringing legislation on municipal government in line with the updates during the constitutional reform of 2020.

Purpose. A comprehensive assessment of the ongoing municipal reform in the Russian Federation in 2021-2025, its organizational and legal aspects, the study and characterization of existing conflict-of-laws regulations that entered into force (from June 19, 2025) and enter into force in the long term (from January 1, 2027).

Methods. The research is based on both general scientific methods of dialectics, analysis and synthesis, analogy and modeling, as well as private law methods of comparative law, formal law and interpretation, on the basis of which the institution of local self-government and the ongoing municipal reform were studied and analyzed in evolutionary unity and interrelation.

Results. A scientifically based assessment is given of the municipal reform initiated by federal public authorities from 2021 to the present, aimed at integrating municipal government into the system of unified public authority in accordance with the provisions governing the institution of local self-government in the Russian Federation updated during the constitutional reform of 2020. In a comparative legal perspective, the main legal prescriptions contained in Federal Law № 131 dated 06.10.2003 "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" and Federal Law № 33 dated 25.03.2025 "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Authority" are compared in order to identify distinctive features and common features, assessment of legislative innovations, their official interpretation, and prospects for future law enforcement practice.

Conclusions. As a result of the study of the foundations and dynamics of the municipal reform carried out since 2021, which ended with the adoption and entry into force in the summer of 2025. According to the new law regulating the functioning of the institution of local self-government, we conclude

that its effectiveness depends not least on taking into account the needs and requests of the population of municipalities, stabilizing and improving the quality of interaction between the three levels of public authority, transparency in the functioning of the system of local self-government bodies, and their accountability not only to higher government authorities, but also to the population of municipalities. which local community authorities contact directly without intermediaries. In the near future, the transfer of some powers from the municipal to the regional level may negate the intrinsic value of local self-government, while at the same time new prospects appear for the implementation of joint projects at various levels of public authority in the case of a constructive equal dialogue between them. Problematic aspects of the new law are also highlighted, such as the rejection of such forms of direct (i.e. direct) democracy, previously used as a law-making initiative of citizens of municipalities and the institution of recall of deputies (and other elected officials of local government), the absence in the text of the new law of an article with a glossary of basic terms explaining the key definitions used in the law. Proposals are being made to address these gaps in legislation.

Keywords: local self-government, municipal reform, organizational foundations of local self-government, unified system of public authority, representative body, head of municipal formation, issues of direct provision of vital activity of the population, regional authorities, local communities

For citation: Alekseev R.A. Municipal reform 2021–2025: organizational and legal aspects. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2026;(1):29–42. (In Russ.). EDN SZWLTY

Введение

Развитие института местного самоуправления в России неоднократно видоизменялось, что объясняется как совершенствованием норм отечественного законодательства, так и изменениями в области социально-экономического, политического, историко-культурного контекста. Очередной виток преобразований в муниципальной сфере был инициирован в 2021 г. в ходе разработки законопроекта (по инициативе председателей комитетов по госстроительству обеих палат Федерального Собрания РФ А. А. Клишаса и П. В. Крашенинникова), направленного на приведение законодательства о муниципальной власти в соответствии с обновленными в ходе конституционной реформы 2020 г. [1, с. 55] предписаниями главы восьмой Основного закона о единой системе публичной власти, включающей в себя наряду с органами госвласти и муниципальные органы (сохранив при этом требование ст. 12 Конституции РФ об их невхождении в состав органов государственной власти и самостоятельности в пределах своих полномочий) [2, с. 26].

При, казалось бы, не особенно полемичном прохождении законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в ходе первого чтения в Государственной Думе в конце января 2022 г., неоднократно был пролонгирован срок представления в профильный комитет нижней палаты российского парламента поправок к нему, а запланированному на середину декабря 2024 г. обсуждению выше обозначенного законопроекта во втором думском чтении так и не суждено было состояться. Это объясняется рядом причин, таких как несогласие с рядом ключевых положений законопроекта региональных органов власти национальных республик (например, Госсовет республики Татарстан высказал позицию о нежелании перехода от двухуровневой к одноуровневой модели территориальной модели местного самоуправления), так и не проработанностью ряда предписаний, содержащихся в представленном законопроекте. В результате второе и третье чтения законопроекта с учетом замечаний, высказанных высшими должностными лицами региональных органов власти республики Татарстан, были отложены до 2025 г., а также отсрочка рассмотрения была поддержана спикером нижней палаты Федерального Собрания РФ В. В. Володиным¹.

На начало 2025 г. с учётом мнения региональных парламентов национальных республик был подготовлен проект, включивший свыше шестидесяти поправок (особое место

¹ Как началась и закончилась в Госдуме дискуссия о реформе МСУ. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/12/12/1080967-volodin-obosnoval-perenos-reformi> (дата обращения: 24.12.2025).

заняла поправка, позволяющая регионам самостоятельно определять территориальную модель местного самоуправления с учётом исторических, национальных, социально-экономических и иных особенностей субъекта РФ), которые были одобрены профильным комитетом (по государственному строительству) Государственной Думы зимой 2025 г. Весной того же года окончательный вариант вышеуказанного федерального закона был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации и подписан главой государства, а в июне 2025 г. вступил в юридическую силу за исключением ряда статей, касающихся полномочий местного самоуправления и муниципального контроля, которые могут быть реализованы на практике с 1 января 2027 г.

В переходный период (с 19 июня 2025 г. по 1 января 2027 г.) будут действовать отдельные положения Федерального закона от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹, касающиеся различных видов муниципальных образований и их полномочий, однако, в случае разработки и принятия ими новых муниципальных нормативных актов, их содержание не должно идти вразрез с новым Федеральным законом от 20.03.2025 № 33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»². Таким образом, в переходный период в правоприменительной практике должен будет действовать принцип «двойного соответствия» действующих и принимаемых норм муниципального права как ФЗ № 33, так и ФЗ № 131, что может вызвать сложности (коллизии в ходе правоприменительной практики, когда нормы, содержащиеся в новом законе образуют т.н. «обязательную рамку», а часть норм ФЗ № 131, относящихся к полномочиям отдельных видов муниципалитетов, сохраняют на переходный период свою юридическую силу и будут действовать вплоть до 1 января 2027 г.) в использовании правовых норм, содержащихся в вышеуказанных нормативных актах.

Материалы и методы

Исследование базируется на нормах отечественного конституционного и муниципального законодательства и официальных юридических комментариях к ним. В ходе проведения исследования применялся комплексный подход, включающий в себя как общенаучные методы (диалектика, синтез и анализ, аналогия и моделирование, позволившие рассмотреть систему местного самоуправления и проводимые в стране реформы в единстве и взаимосвязи с точки зрения их эволюции), так и частноправовые методы – метод юридической компаративистики (на основе которого были сопоставлены основные положения двух базовых нормативных актов, ранее действовавшего, а в ряде положений сохранившего своё действие на весь переходный период, т.е. вплоть до 1 января 2027 г., ФЗ № 131 и вступившего в юридическую силу с 19 июня 2025 г. нового ФЗ № 33, регулирующих муниципальные правоотношения, а также выявлены положительные и негативные аспекты вышеобозначенных нормативных актов), формально-правовой и метод толкования (была проведена систематизация, структурирование и анализ правовых норм, содержащихся в Конституции РФ, ФЗ № 33 и ФЗ № 131, рассмотрено их официальное толкование и дана развернутая характеристика в контексте проводимой муниципальной реформы).

Обзор научной литературы

Проведённое исследование в теоретическом плане опирается на работы российских учёных, исследующих в своих трудах как общие основы местного самоуправления, так и различные вопросы, касающиеся динамики его развития в отечественной истории, характеристики системы местного самоуправления, его организационно-правовых, финансовых

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ред. от 20.03.2025 № 33-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

² Федеральный закон от 20.03.2025 № 33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства РФ, 24.03.2025, № 12, ст. 1200.

(экономических), территориальных и нормативно-правовых основ, изучающие отдельные вопросы порядка и условий поступления и прохождения муниципальной службы, классификации муниципальных должностей, этапов реформирования местного самоуправления в постсоветской и современной России. Среди работ, внесших весомый вклад в изучение отечественного местного самоуправления на различных этапах его становления и развития, можно выделить научные работы таких авторов, как: П. А. Астафичев [3; 4], П. П. Баранов [1; 5; 6], О. А. Кожевников [7; 8], М. Ю. Мартынов [9; 10], Т. Н. Михеева и Д. С. Михеев [11], С. В. Михнева и И. П. Михнев [12], А. Ю. Шутов [13; 14], А. А. Шахов [15] и других учёных [16–21].

Несмотря на относительно недолгий срок действия нового ФЗ № 33, принятого Государственной Думой 20 марта 2025 года, эксперты в области местного самоуправления и муниципального права высказали свои позиции относительно как позитивных, так и негативных аспектов, касающихся основных положений вышеобозначенного нормативного акта. По мнению известного российского учёного, профессора Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева – Кожевникова О. А., пришедший на смену ФЗ № 131 закон не лишен серьёзных проблемных аспектов и недостатков, т.к. использование в нём новой дефиниции «местного самоуправления» способствует углублению наметившегося ещё на уровне подготовки законопроекта отстранения населения местных сообществ от непосредственного (т.е. прямого) участия в решении вопросов местного значения (в соответствии с ФЗ № 33 замененного дефиницией – «вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения») [22, с. 9]. Нельзя не согласиться с высказанным мнением, что не стоит отказываться от отечественного опыта, накопленного за период более чем тридцатилетнего продуктивного развития местного самоуправления (основы которого были заложены федеральными законами 1991 и 1995 гг. о местном самоуправлении), как одной из полноценных форм народовластия, реализуемого на муниципальном уровне.

О проблемных аспектах реформы местного самоуправления, начавшихся задолго до принятия ФЗ № 33, в своих научных изысканиях упоминает и заслуженный деятель науки РФ, профессор, доктор юридических наук П. П. Баранов. Он акцентирует внимание на проблемах, которые могут возникнуть в ходе интеграции муниципальной власти в систему единой публичной власти при сохранении незыблемого положения ст. 12 Основного закона (одной из базовых основ конституционного строя), предусматривающего не включение органов местного самоуправления в систему органов госвласти с сохранением самостоятельности института местного самоуправления в пределах реализуемых им на основании конституционных предписаний полномочий [1, с. 61].

Несколько иной позиции относительно вышеуказанной проблематики придерживаются правоведа из Марийского государственного университета Т. Н. Михеева и Д. С. Михеев, подчеркивающие, что в ходе конституционной реформы 2020 г. и последующих изменений в тексте Основного закона, местное самоуправление было органично включено в систему единой публичной власти (апеллируя к решению, вынесенному Постановлением Конституционного суда РФ в 1997 г.¹ о признании местного самоуправления в качестве одного из уровней публичной власти, а также ошибочности сформировавшейся за период с 1990-х гг. – вплоть по 2020 гг. в научной доктрине позиции относительно полной независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти, которые на практике выступают двумя уровнями единой публичной власти). На их взгляд, в ходе муниципальной реформы 2025 г. у государственных органов появилось закрепленное законодательно (на федеральном уровне) полномочие принимать участие в назначении

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. №1.

и освобождении на должности муниципальных должностных лиц, что, с одной стороны, свидетельствует о реализации конституционных предписаний о включении муниципальной власти в единую систему публичной власти, а с другой – не исключает со стороны региональных органов власти рисков субъективного подхода при назначении либо отстранении от должности муниципальных должностных лиц [11, с. 52].

В проведенном коллективном компаративистском исследовании А. В. Кудрявцева, А. В. Каляшина и других авторов процесс реформирования МСУ рассматривается в свете конституционной реформы 2020 г. и ряда принятых для конкретизации и детализации её обновленных положений нормативно-правовых актов, касающихся системы единой публичной власти в Российской Федерации. Авторы полагают, что результативность и практическая польза проводимой муниципальной реформы не в последнюю очередь будут зависеть от толкования субъектами государственно-правовых и муниципальных правоотношений норм нового закона о местном самоуправлении и последующей за этим правоприменительной практики [19, с. 122].

Представленное в обзоре научной литературы краткое изложение позиций представителей научного сообщества о проводимой муниципальной реформе 2025 г., причинах её вызвавших и предполагаемых результатах и последствиях, не претендует на всеобъемлющую исчерпанность, однако, наглядно демонстрирует то обстоятельство, что в научном юридическом сообществе не сложилось единой позиции относительно проводимых изменений в области отечественной системы местного самоуправления. Однако изучение муниципальной реформы 2021–2025 гг., её организационно-правовых особенностей с точки зрения сравнения ключевых правовых предписаний ФЗ № 33 и ФЗ № 131 ранее не осуществлялось, что подтверждает актуальность проведённого исследования.

Результаты исследования

В сравнительном ключе попробуем проанализировать основные положения Федерального закона от 20.03.2025 № 33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», сопоставив их с ранее действовавшими нормативными предписаниями, (а статьи с 14 по 18 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» продолжающими действовать вплоть до 1 января 2027 г.) на предмет новаций законодательства, регулирующих деятельность местных сообществ.

Принятый весной 2025 г. закон затронул практически все базовые основы местного самоуправления, от территориальных до организационных. Изменилась, пусть и некардинальным образом, его структура, поменялось и само определение «местного самоуправления», которое стало трактоваться как «самоорганизация граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» (ст. 1) вместо устоявшейся в общественном сознании и законодательной трактовке формулировки, которая предлагала рассматривать местное самоуправление как форму реализации народом самостоятельно и под свою ответственность (с соблюдением своих интересов) власти на территории соответствующих муниципальных образований, с учётом исторических и иных местных традиций.

Если на основании положений ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» за всеми видами муниципалитетов (городских округов, сельских и городских поселений, муниципальных районов и т.д.) закреплялись отдельные виды полномочий, то в соответствии с ФЗ от 20.03.2025 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» для всех видов муниципалитетов устанавливаются единые полномочия, названные законодателем «вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», которые были разделены

на несколько групп: 1) вопросы по обеспечению жизнедеятельности жителей муниципалитета, на которые не распространяется юрисдикция региональной (равно как и федеральной) власти, к которым были отнесены следующие вопросы – принятие устава, его изменение и отмена действия, муниципальный бюджет, местные сборы и налоги и иные вопросы, которые решаются на уровне местных сообществ (ч. 1, ст. 32 ФЗ № 33); 2) вопросы, которые соответствующий субъект РФ (на территории которого дислоцируются муниципальные образования) может забрать себе (например, такие жизненно важные вопросы, как сфера образования и здравоохранения, жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство муниципалитета и т.д. – ч. 2, ст. 32 ФЗ № 33); 3) вопросы, решение которых регион может делегировать муниципалитету с обеспечением организационно-финансовой базы (строительство дорог, утилизация мусора, мероприятия по охране природной среды и т.д. – ч. 3 ст. 32 ФЗ № 33).

В Федеральном законе от 20.03.2025 № 33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в ст. 92 указывается, что полномочия муниципальных органов, направленные на решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, могут уточняться (т.е. конкретизироваться) в федеральном законодательстве при условии недопущения возложения на муниципалитеты дополнительных расходных обязательств (направленных на разрешение вышеобозначенных обязательств). В случае введения на территории всей страны (либо в отдельно взятых регионах) особого правового режима (например, военного положения), если органы местного самоуправления не могут быть сформированы или отсутствуют, отдельные их полномочия могут быть реализованы (вплоть до их создания) соответствующими региональными органами госвласти (ст. 92), что является вполне рациональным предписанием.

На основании предписаний нового закона предусматривается ликвидация двухуровневой системы муниципальных образований (т.е. отказ от модели «район-поселение»). В тексте ФЗ №33 законодатель сохранил всего лишь три (из восьми, предусматривавшихся в тексте ФЗ № 131) вида муниципалитетов: внутригородские муниципальные образования городов федерального значения (ранее называемые внутригородскими территориями городов федерального значения), городские и муниципальные округа (которые становятся наиболее распространенными и рекомендуемыми федеральным законодателем видами муниципальных образований). Данная новация законодательства направлена на укрупнение муниципалитетов в рамках всего государства. Одновременно с этим, законодательством (ст. 89 ФЗ № 33) предусматривается возможность для регионов, обладающих отличительными особенностями в области исторического, национального, социально-экономического развития и т.д., сохранения двухуровневой системы местного самоуправления, включающей в себя муниципальные районы и городские, либо сельские поселения.

По сравнению с ФЗ №131 был видоизменен и порядок изменения границ муниципалитетов, для реализации этой процедуры ранее требовалось согласование с населением, проживающим на их территории. Тогда как в соответствии с нормами нового закона данная процедура реализуется хоть и с учётом мнения граждан, проживающих на территории конкретного муниципального образования, однако, на основании регионального закона (через проведение соответствующим представительным органом публичных слушаний), тогда как ранее данная процедура была возможна лишь с помощью проведения местного референдума по данному вопросу. Таким образом процедура прямого волеизъявления жителей муниципального образования (т.е. одна из форм непосредственной демократии) заменяется решением, принимаемым законодательными органами власти регионального масштаба с учётом мнения муниципалитета (одной из разновидностей форм демократии – представительной).

Новый закон затронул и организационно-правовые основы местного самоуправления касательно процедуры избрания на должность главы муниципального образования, наряду с его избранием путём прямых выборов гражданами, постоянно проживающими на территории соответствующего муниципалитета или избранием представительным органом из своего состава, либо из числа представленных конкурсной комиссией кандидатов, появился ещё один способ – избрание представительным органом из числа кандидатов (т.е. не менее двух потенциальных претендентов на занимаемую должность – ч. 7 ст. 19), предложенных высшим должностным лицом субъекта РФ, в состав которого включено данное муниципальное образование (ч. 2 ст. 19 ФЗ № 33), что свидетельствует о наделении региональных органов власти (в лице высшего должностного лица субъекта РФ) дополнительными полномочиями в ходе формирования муниципальных органов власти.

В соответствии с ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 20.03.2025 № 33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» глава муниципалитета не обладает правом (как было в соответствии с ФЗ № 131) одновременно занимать должности председателя представительного органа и главы муниципалитета (ч. 16 ст. 19 ФЗ № 33), либо сохранить за собой депутатский мандат местного совета депутатов. Однако, вплоть до 1 января 2027 г. (т.е. в переходный период), данные ограничения применяться не будут. Исключения из правила невозможности совмещения должности главы муниципалитета и председателя (депутата) представительного органа предусматриваются новым законом для внутригородских территорий (т.е. муниципалитетов) городов федерального значения, уставом которых может быть разрешено совмещение данных должностей одним лицом.

Если на основании положений ФЗ № 131 глава муниципалитета мог одновременно с занятием этой должности занимать должность не только спикера (т.е. председателя) местного совета депутатов, но и главы исполнительно-распорядительного органа (т.е. главы местной администрации), то на основании нового закона совмещение должности главы муниципального образования и главы местной администрации допускается лишь, если это предусматривается не только уставом муниципального образования, но и соответствующим законом субъекта РФ, что наглядно свидетельствует об усилении роли законодательных и исполнительно-распорядительных инстанций регионального уровня в делах местных сообществ.

Новым законом устанавливается единый срок полномочий в пять лет, как для выборных органов, так и для должностных лиц муниципальных образований (ст. 4 ФЗ № 33), тогда как в соответствии с ФЗ № 131 данные сроки могли устанавливаться уставом муниципального образования (не менее 2-х и не более 5 лет соответственно). Данная новация муниципального законодательства (прежде всего в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, избираемых путём прямого голосования) объясняется разработчиками закона учётом и структурированием при планировании электоральных циклов (унификацией избирательных процедур и практик, экономией бюджетных средств при проведении муниципальных выборов).

Были дополнены условия, предусмотренные в отношении оснований и процедуры отстранения от должности главы муниципалитета (ст. 21 ФЗ № 33) по инициативе главы региона, либо в связи с утратой доверия главы государства (данные основания не предусматривались нормами ФЗ № 131). В качестве таких оснований новым законом предусматриваются следующие: недобросовестное исполнение главой муниципалитета своих должностных обязанностей (в этом случае решение о его отстранении от должности принимается местным советом депутатов с учётом мнения главы региона в срок, не ранее чем по истечении года после его вступления в должность), в том случае, если вышеобозначенная

процедура (предложение высшего должностного лица субъекта РФ об отстранении от должности главы муниципального образования) проводится повторно и при этом представительный орган оба раза отклоняет предложение главы региона, то процедура отстранения его от должности может быть реализована с учётом мнения совета образований муниципалитетов, входящих в состав субъекта РФ (однако лишь по истечении двух лет нахождения в должности главы муниципалитета).

Из текста нового закона были исключены такие формы участия населения в решение вопросов местного значения (ст. 42-51 ФЗ № 33) как правотворческая инициатива граждан и голосование по отзыву депутата представительного органа, что купирует права граждан при реализации форм непосредственной (т.е. прямой) демократии на муниципальном уровне. Данная мера объясняется законодателем относительно невысокой осведомленностью и правовой грамотностью избирателей муниципалитетов с небольшой численностью населения и не востребованностью данных форм участия граждан в делах местных сообществ. Одновременно с этим в новом законе был повышен до 18 лет возрастной ценз (на основании ФЗ № 131 он составлял 16 лет) для участия в инициативных группах, реализующих инициативные проекты, имеющие приоритетное значение для муниципалитетов и реализуемые через местную администрацию или территориальное местное самоуправление (ч. 3 ст. 49 ФЗ № 33), а также для участия в публичных слушаниях и деятельности территориального общественного самоуправления.

В ст. 42 ФЗ от 20.03.2025 № 33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» осуществлено чёткое разграничение ключевых форм участия населения в делах муниципалитетов. В первую группу, названную федеральным законодателем «непосредственным осуществлением населением местного самоуправления», отнесены сходы граждан, местные референдумы и муниципальные выборы. Тогда как ко второй группе, получившей наименование «формы участия населения в реализации местного самоуправления», законодатель относит территориальное общественное самоуправление, инициативные проекты, собрания граждан, участие старосты сельского населенного пункта, общественные обсуждения и иные формы, предусмотренные обновленным законодательством. В законе содержится упоминание о том, что данный перечень не носит исчерпывающий характер, т.е. могут быть реализованы и иные формы участия населения при решении вопросов, относящихся к жизни местных сообществ, не запрещенные законодательно.

Пристальное внимание уделено в новом законе антикоррупционным нормам (ст. 28–30 ФЗ № 33), т.е. мерам, направленным на противодействие коррупции (среди которых законодательно закрепляются проверка полноты и достоверности представленных муниципальными должностными лицами сведений об имеющемся имуществе и обязательствах имущественного характера, расходах, доходах и т.д.), с помощью ужесточения требований и применяемых в отношении их различных видов юридической ответственности (административной и уголовной), позволяющих применять меры принудительного характера вплоть до отстранения от должности за коррупционные правонарушения.

Выводы

Резюмируя итоги проведённого исследования стоит отметить, что предложенная федеральным законодателем новая модель местного самоуправления символизирует завершение более чем двадцатилетнего периода действия Федерального закона от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и наступление нового витка реформирования функционирования местных сообществ в соответствии с конституционными положениями о единой системе публичной власти (на основе конституционных поправок 2020 г. в 8 главу Основного закона), направленных на интеграцию

муниципальной власти в единую «властную вертикаль»¹ (т.е. включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти наряду с федеральной и региональной властью).

Успех реализации данной реформы на практике зависит от учёта потребностей и запросов населения муниципальных образований, стабилизации и повышения качества взаимодействия трёх уровней публичной власти, профессионализма функционирования системы органов местного самоуправления, их подотчётности не только вышестоящим органам власти (региональным и федеральным), но и ключевому суверену (на основании ст. 3 Конституции РФ) – многонациональному российскому народу, с которым органы местных сообществ напрямую контактируют без посредников. Делегирование федеральным законодателем с муниципального на региональный уровень части полномочий в недалеком будущем чревато обесцениваем местного самоуправления как самостоятельного института (даже в случае успешной реализации на местах данной модели), одновременно с этим появляются новые перспективы при реализации совместных проектов различных уровней публичной власти в случае конструктивного равноправного диалога между ними, умении слышать друг друга и учитывать интересы оппонента, в приоритетном порядке учитывать интересы населения муниципалитетов, чтобы повысить доверие к низовому уровню публичной власти.

Стоит обратить внимание и на проблемные аспекты нового закона, такие как отсутствие в нём формально (т.е. юридически) закреплённых положений, разъясняющих применяемую в его тексте терминологию, как было в ФЗ № 131 (т.н. глоссарий содержался в ст. 2, в которой фиксировались и разъяснились ключевые дефиниции, применяемые в тексте закона – «депутат», «органы местного самоуправления», «должностное лицо», «городской округ», «муниципальное образование» и т.д.), что может негативно сказаться в ходе правоприменительной практики правовых норм, содержащихся в новом законе, отразиться в их неопределённости. В связи с этим предлагается дополнить текст нового закона статьёй 1.1. «Терминология и основные понятия», в которой будут сформулированы и детализированы применяющиеся в нём ключевые термины, как использующиеся ранее, так и новые (например, такие как – «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», «городской округ», «депутат представительного органа местного самоуправления», «фракции в представительном органе местного самоуправления» и т.д.).

В силу того, что в тексте нового закона не получили юридического закрепления такие формы непосредственной (т.е. прямой) демократии (т.е. участия граждан в делах местного сообщества), как отзыв депутата (иных должностных лиц) муниципального образования и правотворческая инициатива, предлагается заменить данные формы аналогичными формами народовластия. В качестве альтернативы можно предложить положительно зарекомендовавшую себя в советский период практику обязательных наказов избирателей народным депутатам, в случае неисполнения, которых они могли быть отстранены от занимаемой должности по инициативе избирателей (данную норму можно внести в текст ФЗ № 33, дополнив его ст. 44.1 – «Наказы избирателей депутатам представительного органа местного самоуправления и ответственность за их неисполнение», либо закрепить в качестве обязательной в нормах регионального законодательства с последующим закреплением в текстах уставов муниципальных образований).

Аннулированную из нового текста норму о правотворческой инициативе граждан муниципальных образований можно заменить статьёй 49.1 «Участие граждан в обсуждении

¹ Муниципальная реформа: как новый закон повлияет на жизнь регионов и местной власти. [Электронный ресурс]. URL: https://www.garant.ru/ia/opinion/author/alimov_emil/1804356/ (дата обращения: 27.12.2025).

муниципальных правовых актов» (логически дополняющей ст. 49 об инициативных проектах) с закреплением права для дееспособных лиц (обладающих активным избирательным правом), проживающих на постоянной основе на территории соответствующего муниципалитета, в случае создания ими инициативной группы, насчитывающей не менее 3 % от общего числа зарегистрированных на территории муниципалитета избирателей, возможности принимать участие в «нулевых чтениях» в обсуждении проектов муниципальных правовых актов, затрагивающих «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» муниципального образования с обязательным учётом высказанного ими мнения при их принятии.

Рекомендуется внести в Федеральный закон от 20.03.2025 № 33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» соответствующие правовые нормы, регламентирующие порядок и условия цифровизации функционирования системы органов местного самоуправления (дополнив текст закона ст. 13.1 «Цифровое обеспечение деятельности органов местного самоуправления», в которой можно будет детально регламентировать процедуру апробации и последующего внедрения в систему муниципального управления цифровых технологий, их организационно-правовое и финансовое обеспечение со стороны вышестоящих органов государственной власти) возможность для жителей муниципальных образований, обладающих активным избирательным правом, принимать участие в электронных референдумах (которые позитивно зарекомендовали себя в качестве одной из форм непосредственной демократии на региональном уровне в Москве, Екатеринбурге, Московской области, Липецке и т.д. [21, с. 3107]) с установлением обязательности (а не факультативности) полученных результатов и законодательным закреплением соответствующих положений в статье 43.1. ФЗ № 33 («Электронный референдум: порядок и условия проведения»), с последующей рецепцией в нормах регионального и муниципального законодательства.

Список источников

1. Баранов П. П. Реформирование местного самоуправления в свете его интеграции в систему публичной власти Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2025. № 3. С. 53–62. EDN: XOLLHO.
2. Алексеев Р. А. Конституция Российской Федерации: история поправок // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2021. № 1. С. 8–31. <https://doi.org/10.18384/2224-0209-2021-1-1058>. EDN: DJXVIG.
3. Астафичев П. А. Местное самоуправление в современной России: проблемы соотношения самостоятельности и конституционно-правовых ограничений // Журнал Конституционного правосудия. 2018. № 5. С. 26–33. EDN: VAQGPV.
4. Астафичев П. А. Муниципальное право – комплексная отрасль права, научная и учебная дисциплина // Современное общество и право. 2013. № 3 (12). С. 110–121. EDN: RVBPUZ.
5. Баранов П. П. Новеллы законодательного закрепления принципа единства публичной власти в Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 1. С. 81–87. EDN: BQDYWP.
6. Баранов П. П. Современная реформа местного самоуправления в свете его интеграции в систему публичной власти / В сб.: Эффективность государственного и муниципального управления в российском государстве-цивилизации. Ростов н/Д.: ЮРИУ РАНХиГС, 2024. С. 15–19. EDN: LWAUVC.
7. Кожевников О. А. Местное самоуправление и единая система публичной власти: приглашение к дискуссии // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2024. № 3. С. 4–9. EDN: BVQUPQ.

8. Кожевников О. А. Публичная власть, единая система публичной власти, государственная и муниципальная власть в конституционно-правовой доктрине и современной нормативной реальности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2022. Т. 28. № 3 (86). С. 251–256. <https://doi.org/10.24411/1999-625X-2022-386-251-256>. EDN: AZQIKC.
9. Мартынов М. Ю. Местное самоуправление в постсоветский период: институциональные аспекты эволюции // Журнал политических исследований. 2023. Т. 7. № 2. С. 17–30. <https://doi.org/10.12737/2587-6295-2023-7-2-17-30>. EDN: RATELR.
10. Мартынов М. Ю. Политическое участие граждан в делах местного сообщества и эволюция института местного самоуправления // Журнал политических исследований. 2024. Т. 8. № 3. С. 20–32. <https://doi.org/10.12737/2587-6295-2024-8-3-20-32>. EDN: DJTESY.
11. Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Новое "окно возможностей" государства для участия в делах местного самоуправления // Журнал российского права. 2025. Т. 29. № 2. С. 43–54. <https://doi.org/10.61205/S160565900031519-4>. EDN: PSRIRZ.
12. Михнева С. В., Михнев И. П., Митячкина Е. С. Правовое положение главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 1. С. 191–197. EDN: YUXJEL.
13. Шутов А. Ю. Местное самоуправление в России в 1880-е гг.: трансформация земского представительства // Вестник Российской нации. 2016. № 1 (46). С. 28–59. EDN: VVNAYP.
14. Шутов А. Ю. Российское земство и европейские традиции местного самоуправления (формирование представительства в местном самоуправлении России и Европы второй половины XIX–начала XX века): монография. М.: Изд-во Московского ун-та, 2011. 431 с. ISBN: 978-5-211-06302-0. EDN: QPUVMF.
15. Шахов А. А. Глава муниципального образования в единой системе публичной власти: начало муниципальной реформы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2025. № 11. С. 110–114. EDN: UNYILC.
16. Ананьев И. А. Реформы местного самоуправления: модели организации, статус муниципальных образований, особенности административных центров // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2024. № 4. С. 15–18. <https://doi.org/10.18572/2072-4314-2024-4-15-18>. EDN: EWYGJL.
17. Афанасьев А. А. Местное самоуправление и конституционная реформа - 2020 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 5. С. 69–71. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-5-69-71>. EDN: BRIIAN.
18. Бухвальд Е. М., Лапаев Д. Н. Муниципальная реформа и муниципальное стратегирование // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2023. № 2 (70). С. 7–14. https://doi.org/10.52452/18115942_2023_2_7. EDN: EZRWFL.
19. Кудрявцев А. В., Каляшин А. В., Наумова Н. В., Новикова Ю. О. Правовое обеспечение муниципальной реформы в России: проблемы, текущее состояние и тенденции развития // Ученые записки. 2025. № 2 (54). С. 120–123. EDN: SIFWMF.
20. Лейс А. В. Ориентиры муниципальной реформы в практике Конституционного суда РФ // Евразийский юридический журнал. 2023. № 5 (180). С. 153–154. EDN: EVKDXC.
21. Лобанов Д. А. Некоторые аспекты обеспечения экономической безопасности муниципальных образований в контексте реализации муниципальной реформы // РИСК: Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция. 2025. № 2. С. 151–156. <https://doi.org/10.56584/1560-8816-2025-2-151-156>. EDN: QGSOID.
22. Кожевников О. А. Новый закон о местном самоуправлении: начало нового этапа дискуссий и обсуждений // Проблемы правоохранительной деятельности. 2025. № 3. С. 6–11. EDN: OXTDCM.
23. Алексеев Р. А., Ежов Д. А., Шакурова Н. Е. Практика организации электронных референдумов в России: особенности апробации // Вопросы политологии. 2021. Т. 11. № 11 (75). С. 3102–3110. <https://doi.org/10.35775/PSI.2021.75.11.013>. EDN: ZGNPWY.

References

1. Baranov P.P. Reformation of local self-government in the light of its integration into the system of public authority of the Russian Federation. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2025;(3):53–62. EDN XOLLHO. (In Russ.).
2. Alekseev R.A. The Constitution of the Russian Federation: the history of amendments. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta (elektronnyi zhurnal)*. 2021;(1):8–31. <https://doi.org/10.18384/2224-0209-2021-1-1058>. EDN: DJXVIG. (In Russ.).
3. Astafichev P.A. Local self-government in modern Russia: problems of correlation of independence and constitutional and legal restrictions. *Journal of Constitutional Justice*. 2018;(5):26–33. EDN: VAQGPV. (In Russ.).
4. Astafichev P. A. Municipal law – a complex branch of law, scientific and educational discipline. *Modern society and law*. 2013;3(12):110–121. EDN: RVBPUZ. (In Russ.).
5. Baranov P.P. Improvement of the constitutional foundations of national unity of Russian society. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2022;(1):81–87. (In Russ.).
6. Baranov P. P. Modern reform of local self-government in the light of its integration into the system of public power. In: *Effectiveness of state and Municipal Administration in the Russian state-civilization*. Rostov-on-Don; 2024. P. 15–19. EDN: LWAUVC. (In Russ.).
7. Kozhevnikov O.A. Local self-government and the unified system of public authority: an invitation to discussion. *Vestnik of Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia*. 2024;(3): 4–9. EDN: BBQUPQ. (In Russ.).
8. Kozhevnikov O.A. Public power, the unified system of public power, state and municipal power in the constitutional and legal doctrine and modern normative reality. *Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the MIA of Russia*. 2022;28(3(86)):251–256. <https://doi.org/10.24411/1999-625X-2022-386-251-256>. EDN: AZQIKC. (In Russ.).
9. Martynov M.Y. Local self-government in the post-Soviet period: institutional aspects of evolution. *Journal of Political Research*. 2023;7(2):17–30. <https://doi.org/10.12737/2587-6295-2023-7-2-17-30>. EDN: RATELR. (In Russ.).
10. Martynov M.Y. Political participation of citizens in the affairs of the local community and the evolution of the Institute of Local Self-government. *Journal of Political Research*. 2024;8(3):20–32. <https://doi.org/10.12737/2587-6295-2024-8-3-20-32>. EDN: DJTESY. (In Russ.).
11. Mikheeva T.N., Mikheev D.S. A new "window of opportunity" for the state to participate in local government affairs. *Journal of Russian Law*. 2025;(2):43–54. <https://doi.org/10.61205/S160565900031519-4>. EDN: PSRIRZ. (In Russ.).
12. Mikhneva S.V., Mikhnev I.P., Mityachkina E.S. The legal status of the head of the executive and administrative body of local self-government in the Russian Federation. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava*. 2019;(1):191–197. EDN: YUXJEL. (In Russ.).
13. Shutov A.Y. Local self-government in Russia in the 1880s: transformation of the zemstvo representation. *Bulletin of Russian nation*. 2016;1(46):28–59. EDN: VVNAYP. (In Russ.).
14. Shutov A.Y. The Russian Zemstvo and the European traditions of local self-government (the formation of representation in local self-government in Russia and Europe in the second half of the 19th-early 20th century): a monograph. Moscow: Publishing House of the Moscow University Publ.; 2011. 431 p. ISBN: 978-5-211-06302-0. EDN: QPUVMF. (In Russ.).
15. Shakhov A.A. The head of a municipal entity in the unified system of public authority: the beginning of municipal reform. *Zakoni Rossii: opit, analiz, praktika*. 2025;(11):110–114. EDN: UNYILC. (In Russ.).
16. Ananyev I.A. Reforms of local self-government: organization models, status of municipalities, features of administrative centers. *Municipal Service: legal issues*. 2024;(4):15–18. <https://doi.org/10.18572/2072-4314-2024-4-15-18>. EDN: EWYGJL. (In Russ.).
17. Afanasyev A.A. Local self-government and constitutional reform – 2020. *Constitutional and Municipal Law*. 2021;(5):69–71. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-5-69-71>. EDN: BRIIAH. (In Russ.).

18. Bukhvald E.M., Lapaev D.N. Municipal reform and municipal strategizing. *Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod. Social sciences.* 2023;2(70):7–14. https://doi.org/10.52452/18115942_2023_2_7. EDN: EZRWFL. (In Russ.).
19. Kudryavtsev A.V., Kalyashin A.V., Naumova N. V., Novikova Yu. O. Legal support for municipal reform in Russia: problems, current status and development trends. *Uchenie zapiski.* 2025;2(54):120–123. EDN: SIFWMF. (In Russ.).
20. Leys A.V. Guidelines for municipal reform in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Eurasian Law Journal.* 2023;5(180):153–154. EDN: EVKDXC. (In Russ.).
21. Lobanov D.A. Some aspects of ensuring the economic security of municipalities in the context of the implementation of municipal reform. *RISK: Resources, Information, Supply, Competition.* 2025;(2):151–156. <https://doi.org/10.56584/1560-8816-2025-2-151-156>. EDN: QGSOID. (In Russ.).
22. Kozhevnikov O.A. The new law on local self-government: the beginning of a new stage of discussions and discussions. *Problems of law-enforcement activity.* 2025;(3):6–11. EDN: OXTDCM. (In Russ.).
23. Alekseev R. A., Yezhov D. A., Shakurova N. E. The practice of organizing electronic referendums in Russia: features of approbation. *Political Science Issues.* 2021;11(11(75)):3102–3110. <https://doi.org/10.35775/PSI.2021.75.11.013>. EDN: ZGNPWY. (In Russ.).

Информация об авторе

Р. А. Алексеев – кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры государственной политики факультета политологии, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова; доцент кафедры политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации.

Information about the authors

R. A. Alekseev – Cand. Sci. (Polit.), Associate Professor of the Department of Public Policy, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University; Associate Professor of the Department of Political Science, Faculty of Social Sciences and Mass Communications, Financial University under the Government of the Russian Federation.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 27.01.2026; одобрена после рецензирования 04.03.2026; принята к публикации 06.03.2026.

The article was submitted 27.01.2026; approved after reviewing 04.03.2026; accepted for publication 06.03.2026.