

© **Алексей Вадимович Кудрявцев**
доктор юридических наук, доцент,
декан юридического факультета,
заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
kudryavcev_a@vlad.ranepa.ru

Aleksey V. Kudryavtsev
Doctor of Law, Associate Professor,
Dean of the Faculty of Law,
Head of the Department of Constitutional
and Municipal Law,
Vladimir branch of RANEPa,
Vladimir

© **Андрей Владимирович Каляшин**
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
cav71@list.ru

Andrey V. Kalyashin
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Constitutional and Municipal Law,
Vladimir branch of RANEPa,
Vladimir

© **Наталья Валерьевна Наумова**
кандидат педагогических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
naumova-nv@ranepa.ru

Natalia V. Naumova
PhD in Pedagogical Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Constitutional and Municipal Law,
Vladimir Branch of RANEPa,
Vladimir

© **Юлия Олеговна Новикова**
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
ynovikova1902@yandex.ru

Yulia O. Novikova
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Constitutional and Municipal Law,
Vladimir branch of RANEPa,
Vladimir

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ, ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ¹

Legal support of municipal reform in Russia: problems, current state and development trends

Аннотация. В представленной работе проведено исследование отдельных аспектов, непосредственно связанных с нерешенными

¹ Авторы статьи: Кудрявцев А. В. – руководитель, Каляшин А. В., Наумова Н. В. и Новикова Ю. О. – члены рабочей группы проектов НИР, финансируемых Владимирским филиалом РАНХиГС в 2025 году (приказ № 31 от 24 января 2025 г.). Тема НИР «Правовое обеспечение муниципальной реформы в России: проблемы и перспективы развития».

вопросами, текущим состоянием и направлениями совершенствования правового обеспечения проводимой в Российской Федерации муниципальной реформы. В статье проведен сравнительный анализ современных тенденций правового обеспечения реформирования местного самоуправления, которые непосредственно вызваны существенным обновлением в 2020 году Конституции Российской Федерации, а также принятием двух федеральных законов, направленных на конкретизацию положений имеющего высшую юридическую силу нормативного правового акта, касающихся российской публичной власти как единой и целостной системы. В завершение проведенного анализа, исходя из его результатов, авторами были обозначены отсутствие единой четкой позиции и допущение различного понимания и оценки вновь введенных положений, а также точка зрения о возможности проверки их результативности и полезности для местного самоуправления исключительно после их практической наработки и правоприменения.

Abstract. The presented work contains a study of individual aspects directly related to unresolved issues, the current state and directions for improving the legal framework for the municipal reform carried out in the Russian Federation. The article provides a comparative analysis of modern trends in the legal framework for the reform of local self-government, which are directly caused by a significant update in 2020 of the Constitution of the Russian Federation, as well as the adoption of two federal laws aimed at specifying the provisions of the normative legal act with the highest legal force concerning Russian public authority as a single and integral system. In conclusion of the analysis, based on its results, the authors identified the lack of a single clear position and the admission of different understanding and assessment of the newly introduced provisions, as well as the point of view that it is possible to verify their effectiveness and usefulness for local self-government only after their practical development and law enforcement.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы, реформа, правовое обеспечение, муниципально-правовые отношения, муниципальные правовые акты.

Keywords: local government, bodies, reform, legal support, municipal-legal relations, municipal legal acts.

В девяностых годах двадцатого столетия в России были заложены основы для создания отечественной модели местного самоуправления (далее – МСУ), которая рассматривалась как форма осуществления народом своей власти, построенная на началах самостоятельной организации, обеспечения и контроля, также был реализован процесс ее публично-правового регулирования.

За более чем тридцать лет сложного и длительного процесса становления и закономерного развития отечественного МСУ прошло несколько историко-эволюционных этапов, включая совершенствование правового регулирования с использованием всего комплекса юридических

методов и форм для воздействия на поведение субъектов в сфере муниципальных отношений. По данному аспекту приведем суждения Н. И. Дорохова, обратившего внимание на прохождение в процессе правового регулирования муниципальных отношений ряда относительно автономных стадий и обозначившего наличие на каждом этапе индивидуального содержания целенаправленного воздействия на муниципальные отношения проблемных ситуаций, решаемых специфических задач и круга вопросов. С позиции ученого именно общая направленность поступательного развития МСУ приблизила к кардинальным процессам усовершенствования системы его организации, в том числе к преобразованиям правового регулирования [1, с. 160].

Сегодня не вызывает сомнений факт, согласно которому на различных этапах реформирования МСУ на первый план выдвигаются вопросы его правового обеспечения, состоящие в реализации комплекса мер, направленных на подготовку и принятие нормативных правовых актов (формирование правовой базы), необходимых для реализации преобразований. В контексте изучаемого вопроса приведем позицию Валентины Ивановны Матвиенко, которая на расширенном заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по МСУ заявила, что правовое обеспечение муниципальной реформы относится к одному из важнейших направлений работы «палаты регионов», призванной обеспечить баланс общефедеральных и региональных интересов при принятии решений, касающихся жизнедеятельности государства [2].

Современные тенденции правового обеспечения реформирования МСУ вызваны, с одной стороны, существенным обновлением в 2020 году Конституции Российской Федерации [3] (далее – Конституция РФ), немалая часть которого непосредственно касается муниципально-правовых отношений и функционирования МСУ. С другой стороны, связаны с подготовкой и введением в действие ориентированных на конкретизацию положений нормативного правового акта, имеющего высшую юридическую силу, касающихся публичной власти как единой и неделимой системы следующих двух общегосударственных актов законодательного уровня.

1. Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [4] (далее – Федеральный закон от 21.12.2021 № 414), содержащего приведенные ниже нормы, затрагивающие общественные отношения в сфере МСУ:

1) включение в единый состав российской системы публичной власти органов МСУ, которые в целях действенного решения задач по обеспечению объективно обусловленных потребностей населения претворяют в жизнь согласованное взаимодействие с органами государственной власти и иными органами государства;

2) в субъектах Федерации органы государственной власти принимают участие в решении задач МСУ с правомочием наделения его органов отдельными полномочиями государства;

3) систему условий и средств (государственные гарантии) на осуществление прав граждан на МСУ обеспечивают органы власти государства;

4) регламентируются отдельные вопросы организации МСУ, меры возможного и должного поведения, а также юридическая ответственность должностных лиц и его органов;

5) В формировании органов МСУ, назначении и освобождении от должности их должностных лиц принимают непосредственное участие органы власти государства;

6) официально утвержден порядок наделения органов МСУ отдельными полномочиями государства с обязательным обеспечением контроля за их осуществлением.

2. Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [5] (далее – Закон, Федеральный закон от 20.03.2025 № 33), содержащего нижеобозначенные законодательные нововведения²:

1) система организации МСУ установлена на одном уровне в муниципальных образованиях следующих трех типов: городском и муниципальном округах, внутригородском муниципальном образовании города федерального значения;

2) предусмотрено условие, согласно которому сохраняется система МСУ на двух уровнях (сельские или городские поселения и муниципальные районы) в регионах, имеющих особенности социально-экономического, исторического, национального и иного характера;

3) для полномочий депутатов, главы муниципального образования и иных лиц, замещающих должности в органе публичного управления местного уровня (муниципальные) установлен единый пятилетний срок;

4) вводится новый порядок избрания главы муниципального образования из числа кандидатов, которые представлены высшим должностным лицом субъекта Федерации, представляющего регион и возглавляющего его исполнительную ветвь власти;

5) проведено разграничение форм непосредственной реализации населением МСУ и способов участия в прямом волеизъявлении граждан при решении вопросов местного значения [6, с. 629-635].

В свою очередь подготовленный и принятый Федеральный закон от 20.03.2025 № 33 был неоднозначно воспринят в профессиональном юридическом сообществе.

Разработчики законопроекта полагают, что закон призван развивать положения Конституции РФ о единой системе публичной власти, а также совершенствовать организацию МСУ. По мнению законодателей, это будет способствовать улучшению финансовой дисциплины и противодействию коррупции [7].

² Закон вступает в силу с 19.06.2025, за исключением отдельных положений, которые начнут действовать только с 1 января 2027 года.

Некоторые эксперты высказали опасения по поводу принятия закона, выделяя в числе множества проблем такой практический вопрос, требующий изучения и разрешения, как переход МСУ на одноуровневую систему, отмечая при этом недостаточное понимание организационных механизмов его претворения в жизнь [8, с. 46].

Специалисты в области конституционного и муниципального права отнесли некоторые введенные положения закона к дискуссионным. Так, О. А. Кожевников к аспектам, требующим осмысления и обсуждения, причислил отсутствие точного списка, в котором перечисляются вопросы местного значения, что, по его мнению, создает трудности в определении сферы деятельности, за которую отвечает орган публичной власти на муниципальном уровне [9].

Основываясь на всем ранее изложенном, можно предварительно констатировать, что суждения, касающиеся подготовки и введения в действие Федерального закона от 20.03.2025 № 33, не имеют одной четкой позиции и допускают различное понимание и оценку, а его результативность и полезность для МСУ будут проверены только после наработки практики правоприменения.

В заключение остановимся на правовом обеспечении вводимых изменений, предусмотренных в Федеральном законе от 20.03.2025 № 33. Согласно Закону, не позднее 01.01.2027 необходимо привести в соответствие с ним нормативные правовые акты субъектов Федерации, регулирующие вопросы организации МСУ, а также муниципальные правовые акты. Важно отметить, что до указанной даты правовые акты в старой редакции будут применяться к соответствующим отношениям, но только в части, которая не противоречит новой редакции Закона.

Подводя краткий итог по проделанной работе, сделаем следующие общие выводы.

В нашей стране в девяностых годах XX века были заложены основы отечественной модели МСУ с установлением его в форме народовластия, которая была основана на положениях самостоятельной организации, обеспечения и контроля, а также был осуществлен процесс его публично-правового регулирования.

За более чем тридцатилетний период отечественное МСУ прошло естественный процесс формирования, который сопровождался изменением его роли, значения, структуры и сферы компетенции, а также правового регулирования муниципальных отношений на разных этапах развития.

На определенных стадиях реализации реформирования МСУ на первый план выдвигались вопросы, связанные обеспечением его правового регулирования.

Основаниями появления потребностей в правовом обеспечении процесса изменений МСУ в настоящее время выступили следующие. Во-первых, важнейшее политико-правовое событие, сопряженное с внесением в 2020 году поправок в Конституцию РФ. Во-вторых, подготовка и введение в действие двух федеральных законов, сосредоточенных на конкретизации

положений норм высшего нормативного правового акта страны, предусматривающих включение в единый состав публичной власти системы органов государственной власти и МСУ, которые в целях наиболее действенного решения стоящих перед ними задач в обеспечении объективно обусловленных потребностей населения реализуют согласованное взаимодействие.

Разработка и введение в действие Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» было неоднозначно воспринято в профессиональном юридическом сообществе, а его эффективность и полезность для МСУ будут проверены только после наработки практики правоприменения.

В целях правового обеспечения вводимых изменений, предусмотренных Федеральным законом от 20.03.2025 № 33, законодателем установлено не позднее 01.01.2027 привести в соответствие с ним нормативные правовые акты субъектов Федерации, регулирующие вопросы организации МСУ, а также муниципальные правовые акты.

До обозначенной даты правовые акты в старой редакции будут применяться к соответствующим отношениям исключительно в части, которая не противоречит новой редакции Закона.

Список литературы

1. Дорохов Н. И. Местное самоуправление в системе конституционного права Российской Федерации: эволюция за 30 лет (1993–2023 гг.) // Вестник Российского нового университета. серия: человек и общество. – 2024. – № 1. – С. 151-162.
2. Матвиенко В. И. Правовое обеспечение муниципальной реформы – одно из важнейших направлений работы Совета Федерации // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://council.gov.ru/events/news/36076/> (дата обращения: 07.05.2025).
3. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 : с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.05.2025).
4. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ : федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414 // Рос. газ. – 2021. – № 294.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33 // Рос. газ. – 2025. – № 65-66.
6. Михнева С. В., Михнева А. И. Правовое обеспечение реформы муниципального управления и осуществления муниципальной политики в Российской Федерации // Инновации. Наука. Образование. – 2022. – № 51. – С. 629-635.

7. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» : внесен сенатором РФ А. А. Клишасом, депутатом Государственной Думы ФС РФ П. В. Крашенинниковым // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.05.2025).

8. Павлюченко В. К. Реформа местного самоуправления: некоторые возможности и ограничения // Общество: политика, экономика, право. – 2025. – № 1 (138). – С. 46-51.

9. Кожевников О. А. Новый закон о местном самоуправлении. Комментарий юриста. URL: <https://dzen.ru/a/Z-vB9NCDEkb6Of0z?ysclid=maexc6d3616327284> (дата обращения: 07.05.2025).