Северо-Кавказский юридический вестник. 2025. № 3. С. 53–62
North Caucasus Legal Vestnik. 2025;(3):53–62
Проблемы теории и истории права и государства

Научная статья
УДК 34+352
EDN XOLLHO

Реформирование местного самоуправления в свете его интеграции в систему публичной власти Российской Федерации

Павел Петрович Баранов

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
Южно-Российский институт управления, Ростов-на-Дону, Россия, baranov-pp@ranepa.ru

Аннотация

Введение. Интерес к конституционной реформе 2020 года не ослабевает, не смотря на достаточно долгий срок с момента ее окончания. Виной тому - множественные изменения конституционного текста, в том числе, касающиеся введения новой категории «единая система публичной власти» и правовых последствий легитимизации данной идеи и обеспечения соответствующего принципа на уровне текущего законодательства. Особенно актуальной в этой связи представляется попытка интеграции местного самоуправления в систему публичной власти в ситуации, когда статья 12 Конституции РФ гарантирует, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В этой связи особенно показательным представляется анализ муниципальной реформы (занявшей десяточно долгий период времени,), которая, по заявлению ее авторов (в контексте нового закона о местном самоуправлении), одной из главных своих целей провозглашала реализацию идеи единой системы публичной власти в правовом пространстве современной России.

Цель. Представленный в данной статье анализ реформ основ местного самоуправления на протяжении нескольких десятилетий призван показать, как менялось отношение отечественного законодателя к пониманию места и роли местного самоуправления и его органов на отдельных этапах развития российского общества и государства. В том числе, ставилась цель определить, как понимание публичной власти в целом влияло на понимание места и роли местного самоуправления в контексте его соотношения с государственной властью.

Методы. При написании статьи использовались общенаучные, частнонаучные и специальные методы исследования в юриспруденции. Особое внимание было уделено культурологическим, социологическим, историко-правовым, сравнительно-правовым и формально-юридическим методам исследования.

Результаты. По итогам исследования были сформулированы положения, касающиеся тесной взаимосвязи конституционной новеллы о единой системе публичной власти и последующих изменений в законодательстве, а также долгой и политически-обусловленной предыстории хода муниципальной реформы.

Выводы. Доказывается, что общее содержание и направленность муниципальной реформы было определено сформировавшимся за десятилетия существования местного самоуправления в России особым подходом политической элиты к реализации курса на учреждение

© Баранов П. П., 2025

единой системы публичной власти, так как начало системных преобразований в рамках организации местного самоуправления началось задолго до принятия соответствующих конституционных поправок и последовавших за ними изменений в законодательстве. Кроме того, показано, что полностью упразднить двухуровневую систему местного самоуправления не удалось по причине имеющего место противодействия со стороны субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная власть, единая система публичной власти, конституционная реформа, конституционные поправки, местная демократия, местное самоуправление, муниципальная власть, органы местной власти, органы публичной власти, публичная власть

Для цитирования: 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

Problems of the Theory and History of Law and State

Original article

Reformation of local self-government in the light of its integration into the system of public authority of the Russian Federation

Pavel P. Baranov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
South-Russian Institute of Management, Rostov-on-Don, Russia, baranov-pp@ranepa.ru

Abstract

Introduction. Interest in the constitutional reform of 2020 does not wane, despite the rather long period since its completion. This is due to multiple changes in the constitutional text, including those related to the introduction of a new category of "unified system of public authority" and the legal consequences of legitimizing this idea and ensuring the corresponding principle at the level of current legislation. In this regard, an attempt to integrate local self-government into the public authority system seems especially relevant in a situation where Article 12 of the Constitution of the Russian Federation guarantees that local self-government is independent within its powers, and local self-government bodies are not part of the system of state authorities. In this regard, the analysis of the municipal reform (which took a long period of time) seems particularly indicative, which, according to its authors (in the context of the new law on local self-government), one of its main goals was to implement the idea of a unified system of public authority in the legal space of modern Russia.

Purpose. The analysis of the reforms of the foundations of local self-government presented in this article over several decades is intended to show how the attitude of the domestic legislator to the understanding of the place and role of local self-government and its bodies changed at certain stages of the development of Russian society and the state. In particular, the goal was to determine how the understanding of public authority as a whole influenced the understanding of the place and role of local self-government in the context of its relationship with state authority.

Methods. When writing the article, general scientific, specific scientific and special research methods in jurisprudence were used. Particular attention was paid to cultural, sociological, historical and legal, comparative legal and formal and legal research methods.

Results. Based on the results of the study, provisions were formulated concerning the close relationship between the constitutional novella on a unified system of public authority and subsequent changes in legislation, as well as the long and politically determined history of the municipal reform.

Conclusions. The article proves that the general content and direction of the municipal reform were determined by the special approach of the political elite to the implementation of the course on the establishment of a unified system of public authority, formed over the decades of the existence of local self-government in Russia, since the beginning of systemic transformations within the framework of the organization of local self-government began long before the adoption of the relevant

constitutional amendments and the subsequent changes in legislation. In addition, it is shown that it was not possible to completely abolish the two-tier system of local self-government due to the existing opposition from the subjects of the Russian Federation.

***Keywords**:* state power, unified system of public authority, constitutional reform, constitutional amendments, local democracy, local self-government, municipal authority, local authorities, public authorities, public authority

For citation: 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. (In Russ.). EDN XOLLHO

Введение

Одной из наиболее активно обсуждаемых сегодня проблем, касающихся дальнейшего государственно-правового развития России, является реформа местного самоуправления. Ушедший в историю Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» был принят еще в начале нулевых годов и очень активно изменялся весь период своего существования. Подготовленный на замену ему проект нового закона вызвал значительное количество вопросов у законодателей и на протяжении последних нескольких лет активно дорабатывался при участии субъектов Российской Федерации, непосредственно самих муниципальных образований в условиях активной дискуссии в среде научного сообщества [1, с. 15 – 19.]. Одновременно в действующий закон продолжали вносить изменения, что актуализировало вопрос о том – а будет ли когда-нибудь новый закон все-таки принят. Совершенно очевидно, что наибольшее количество вопросов вызывало предстоящее упразднение двухуровневой системы в рамках территориальных основ местного самоуправления, что и вызывало наибольшие споры. Однако новый закон все же был принят.

Теоретические основы

Теперь, когда Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» вступил в силу, можно отметить, что окончательного упразднения двухуровневой системы местного самоуправления в России не состоялось. Какой-то части субъектов, по итогам муниципальной реформы, удастся сохранить двухуровневую систему, а как надолго – покажет время. Следует подчеркнуть, что ожидаемой реформой территориальных основ местного самоуправления новый закон не ограничивался, что также не вызвало удивления. Значительный блок вопросов, затрагивает непосредственные правовые последствия интеграции местного самоуправления в единую систему публичной власти, что в формально-юридическом смысле произошло в ходе конституционной реформы 2020 г. Последний вопрос не является формальным, речь идет о частичной реорганизации сложной системы взаимоотношений между федеральной, региональной и местной властью с точки зрения большей управляемости, зависимости и подчиненности последней.

Результаты и обсуждение

Напомним, что по итогам конституционной реформы 2020 г. из ст. 131 Конституции РФ, было убрано упоминание о двух единственных видах муниципальных образований – городских и сельских поселениях, что и дало повод утверждать – вопрос, о ликвидации городских и сельских поселений – практически решенный. Соответствующие опасения были не случайны. Аналогичным образом отсутствие упоминания о конституционных и уставных судах субъектов Российской Федерации в перечне судов, которые составляют судебную систему Российской Федерации (ч. 3 ст. 18 Конституции РФ), привело к достаточно быстрому упразднению последних. Существовала, правда, еще одна теоретическая возможность, что исключение и текста Конституции двух видов муниципальных образований, свидетельствует

о желании законодателя сделать ее текст более соответствующим текущим реалиям в сфере территориальных основ местного самоуправления. Напомним, что на тот момент действующий федеральный закон предусматривал в несколько раз большее количество видов муниципальных образований, чем текст Конституции. Однако время подтвердило, что верным было первое предположение – городские и сельские поселения предполагалось полностью упразднить. Надо сказать, что сама история, касающаяся медленного упразднения двухуровневой системы местного самоуправления в России, началась еще раньше. Остановимся на этой проблеме подробней.

Обращаясь к истории происхождения конституционного текста, вспомним о теории (безусловно заслуживающей внимания), что изначально речь в Конституции не шла именно о видах муниципальных образований. Буквальное прочтение текста свидетельствует о том, что речь шла о территориях, на которых могло осуществляться местное самоуправление – «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях» (ч. 1 ст. 131 недействующей редакции Конституции РФ). Теперь же конституционная формулировка, после реформы 2020 года, звучит следующим образом – «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом» (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). Подчеркнем, что речь идет именно о видах муниципальных образований, перечень которых в самой Конституции не представлен.

Отметим, что на момент принятия Конституции РФ, полноценный перечень возможных видов муниципальных образований отсутствовал. Действующий на тот момент Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» какой-либо исчерпывающий перечень муниципальных образований, по сути, не содержал. Однако даже после принятия новой Конституции РФ ни городские, ни сельские поселения в тексте соответствующего закона не появились, даже в качестве территории, на которой может осуществляться местное самоуправление. Городские и сельские поселения появились в Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако и в этом случае они не рассматривались в качестве видов муниципальных образований, а рассматривались в качестве территориальных единиц, на базе которых может осуществляться местное самоуправление. Можно сказать, что в последнем случае положения новой Конституции РФ были реализованы буквально.

После принятия федерального закона 2003 г. городские и сельские поселения, наряду с другими видами муниципальных образований, такими как – муниципальный район, городской округ, внутригородская территория городов федерального значения, утвердились в качестве базовых видов муниципальных образований. По обстоятельствам, на которые мы уже указали, формально это не противоречило Конституции РФ, так как речь шла не о территориях, а о видах муниципальных образований. В связи с этим в юридической науке утвердилась, на наш взгляд, точка зрения, что в Конституции упоминаются лишь отдельные виды муниципальных образований, тогда как перечень их открыт. С данной позицией, как мы уже объясняли, можно поспорить. Вместе с тем очевидно, что на уровне федерального закона утвердилась совершенно иная модель организации местного самоуправления – как с точки зрения концептуального понимания территориальных основ местного самоуправления (с определением конкретных видов муниципальных образований при этом используемых), так и в контексте сильно обновленного категориального и терминологического аппарата. Родилась, так называемая, двухуровневая система местного самоуправления. Последнее обстоятельство не помешало развитию в специальной научной литературе понимания особого (привилегированного) статуса городских и сельских поселений, как наиболее приближенных к местному населению, с точки зрения понимания особого предназначения местного самоуправления и его роли в процессе самоорганизации населения на локальных территориях.

В дальнейшем в Федеральный закон были добавлены такие виды муниципальных образований, как городской округ с внутригородским делением и, соответственно, внутригородской район. По своей сути это была попытка повторить двухуровневую систему на базе городских округов. Цель, которую преследовал законодатель в этой связи, понять не сложно – продолжить попытки приблизить население к территории, которая формально управляется с их ведома и под их ответственность, приблизить людей, которые от имени населения управляют локальной территорией непосредственно к населению во имя реализации ст. 12 Конституции и иных статей характеризующих самостоятельный статус местного самоуправления.

Соответствующий «эксперимент» в добровольно-принудительном порядке проводился в Челябинске, Самаре и Махачкале. Во всех трех случаях эксперимент на уровне высказываний представителей публичной власти был признан «удачным», однако на территории других субъектов попыток повторить его не было. При этом в научной литературе оценки данного эксперимента не столь однозначны. Причем речь идет и о высказываниях сегодняшних (когда городские округа в внутригородским делением ушли в прошлое), так и актуальных для времен проведения данного эксперимента. В свое время О. И. Баженова отмечала, что «единственный удел» внутригородского «выступать местом концентрации и выплеска общественного недовольства», тогда как без «функциональной и имущественно-финансовой самостоятельности», отсутствии самостоятельности функциональной, ориентированности на мнение городской власти – деятельность соответствующей администрации или значительным образом ограничена или вообще невозможна, а такие цели как опора на мнение граждан и защита их интересов – недостижимы [2, с. 49–55]. Можно предположить, что в данном конкретном случае автор выступает не против самой идеи, а против способов ее реализации.

Сегодня же достаточно часто можно услышать мнение о том, что «анализ правоприменения с 2014 г. по настоящее время показывает неудовлетворительные результаты данного нововведения» [3, с. 15–18], хотя и в последнем случае речь скорее идет о непродуманности самого механизма реализации, а не непосредственно идеи «нововведения». Рассматривая соответствующую проблематику в контексте вопроса о городских агломерациях, некоторые авторы ставят вопрос о политической ангажированности данной реформы, тогда как в ситуациях ее реальной необходимости никаких подобных шагов субъекты предпринимать не стали, хотя именно реализация идея городской агломерации должна лежать в основе образования городских округов с внутригородским делением.

А.П. Ушакова отмечает, что норма о городских округах с внутригородским делением – «яркий пример невостребованности нормы в целевой для нее сфере» [4, с. 2–6.]. Так или иначе речь идет о попытках развитии идеи двухуровневой системы местного самоуправления в России. Однако всего через семь лет двухуровневую систему решили полностью упразднить. К 2021 г. был окончательно готов первый вариант проекта соответствующего федерального закона.

Последний вид муниципального образования был добавлен в 2019 г. – муниципальный округ, с одновременным изменением требований к городскому округу. На наш взгляд, именно с этого момента вопрос о дальнейшем существовании городских и сельских поселений стал особо обсуждаемым, да и само их существование стало под вопросом. Одновременно сформировалась и рабочий механизм упразднения городских и сельских поселений. Поселения, при соблюдении специально обозначенных в законе процедур, присоединялись к городскому округу, после чего городской округ переставал соответствовать специальным требованиям, предъявляемым к нему законом, еще после чего – городской округ реорганизовывался в муниципальный округ. Действовавший тогда закон данный механизм именно в таком виде не закреплял, но и не запрещал, что повлекло за собой его активное применение в условиях выявившейся пробельности законодательства.

Справедливости ради, отметим, что соответствующие процессы (еще до введения понятия муниципальный округ) стали набирать силу задолго до принятия обозначенных изменений к федеральному закону, что уже тогда актуализировало вопрос о дальнейшим существовании не только городских и сельских поселений, но и самой двухуровневой системы местного самоуправления. Начиная с 2015 г., в субъектах Российской Федерации особую популярность приобрели процессы, так называемого, укрупнения муниципальных образований и преобразования двухуровневой системы местного самоуправления (муниципальные районы с городскими и сельскими поселениями) в одноуровневую (городские округа на их основе). Процессы эти носили хоть и не всеобщий, но регулярный характер и формально инициировались самими субъектами. Учет мнения населения в этих случаях, за счет особенностей российского законодательства происходил исключительно формально. И если долгое время многие субъекты Российской Федерации считали не вполне логичным создавать на преимущественно сельских территориях городские округа, то после введения муниципальных округов этот в большей степени формальный барьер был ликвидирован.

В конце 2019 г. преобразование муниципальных районов в городские округа завершилось в Московской области, а к моменту принятия нового федерально закона соответствующая ситуация сложилась и Ставропольском крае. Вспомним и о городских округах с внутригородским делением. Реорганизация (упразднение) последних также стартовала значительно раньше принятия нового закона, который сделал эту процедуру обязательной – в Челябинске упразднили внутригородские районы. Напомним, что Челябинск был одним из трех городов, в котором в качестве эксперимента была введена двухуровневая система местного самоуправления. Решение об упразднении сразу в трех чтениях на заседании 28 марта 2024 г., приняли депутаты Законодательного Собрания Челябинской области. Новый устав Челябинска был принят 21 мая 2024 г. на заседании Челябинской городской Думы, после чего Челябинск перестал быть поделен на внутригородские районы со статусом самостоятельных муниципальных образований и наделялся статусом городского округа с 1 октября 2024 г. В этой связи Председатель Челябинской городской Думы А.В. Шмидт констатировал, что городской округ – это единый организм, а решение соответствующих вопросов, входящих в компетенция местного самоуправления должно быть сосредоточено на уровне города. Последние соображения были аргументированы разнопорядковыми аргументами, в частности, пробельностью законодательства в данной сфере и необходимостью реализации принципа единой системы публичной власти.

Вспоминая соответствующую риторику представителей региональной и местной власти 2014 г., отметим, что она значительным образом отличалась, да и само отношение к проводимой реформе было совершенно иным. Отметим, что еще в 2014 г. ряд представителей научного сообщества указывали на то, что отсутствие по вине федерального и регионального законодателя необходимых механизмов реализации данного института не может выступать аргументом доказательства его неэффективности.

Аналогичные соображения высказывались и в отношении некорректности упразднения двухуровневой системы местного самоуправления на уровне городских округов как способа обеспечения идеи единой публичной власти [5, с. 133–139]. Однако сегодня, когда новый закон уже принят, подобные соображения можно воспринимать как элемент общей научной дискуссии по местной проблематике – возвращения к реализации идеи городских округов с внутригородским делением в ближайшее время по понятным причинам не предвидится.

В соответствии с ч. 2 ст. 9 Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в Росси устанавливается три вида муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ, внутригородское муниципальное образование города федерального значения. В прошлом варианте закона допускалось такое обозначение как «внутригородская территория города федерального значения», однако законодатель видимо решил окончательно распрощаться с имевшей место неопределенностью в понимании терминов «территория» и «виды

муниципальных образований». Итог – формальная ликвидация двухуровневой системы, однако, с оговоркой.

В соответствии с ч. 7 ст. 9 субъектам все же разрешается сохранить двухуровневую систему, в значении – муниципальный район, поселение (городское, сельское). Разрешено это сделать субъектам по причинам имеющих место особых социально-экономических, исторических, национальных и иных особенностей, при условии, что двухуровневая система уже существовала в региональном законе на момент принятия нового федерального закона. При этом федеральным законом не предусмотрен какой-либо особый механизм «доказывания» наличия соответствующих «особенностей» не предусмотрен (о том, как будет происходить данный процесс можно только догадываться), что, по сути, нивелирует и делает формальными и «неправовыми» соответствующие требования закона. Интересным и заслуживающим внимания в этой ситуации является тот факт, что субъектам Российской Федерации удалось доказать федеральной власти целесообразность пусть и частичного, но сохранения данного института. Напомним, что проект закона декларировал полную отмену двухуровневой системы и никаких компромиссов и оговорок не предполагал. Это, с одной стороны, подчеркивает особую важность института местного самоуправления для современной России, с другой все еще существующие возможности властей субъектов вступать в дискуссию с федеральной властью по наиболее актуальным для последних вопросам.

Однако соответствующая оговорка федерального законодателя совершенно очевидно породила ситуацию правового вакуума. Раньше механизм распределения полномочий в двухуровневой системе был расписан федеральным законодателем. Теперь же такие положения в федеральном законе отсутствуют. В этой связи актуализируется вопрос о том, насколько вольны регионы в изменении характера распределения соответствующих полномочий. Возможна ли в данной ситуации полная законодательная свобода субъекта, или же необходимо каким-то образом соответствовать положениям утратившего силу закона, что было бы достаточно странно. Аналогичные вопросы возникают и в отношении возможности территориального преобразования все еще разрешенной к функционированию двухуровневой системы, и многих других вопросов, возникающих в ходе функционирования органов местного самоуправления. Действительно вся логика нового закона исходит из такого принципа территориальной организации местного самоуправления как «территория муниципального образования не может входить в состав территории другого муниципального образования» (ч. 7 ст. 9 Федерального закона).

Как мы уже отмечали новый закон переосмысли не только территориальные основы местного самоуправления, но и многие другие вопросы, большая часть из которых концептуально является продолжением реализации идеи единой системы публичной власти в России. Прообразом недавно принятого закона о местном самоуправлении был соответствующий законопроект, внесенный в Государственную Думу в декабре 2021 г. Данный закон был принят в первом чтении в январе 2022 г., однако последующее количество предполагаемых правок было так велико, что это, по сути, заблокировало дальнейшую работу над проектом. В этой связи долгое время бытовало мнение (ныне опровергнутое), что от идеи принятия нового закона окончательно отошли. Однако основные нововведения данного законопроекта активно обсуждались, т.к. именно они, предположительно должны были определить дальнейшее направление муниципальной реформы в России.

В частности, наряду с изменением территориальных основ, активно обсуждались положения (озвученные авторами законопроекта), предполагающие развитие положений Конституции о единой системе публичной власти, уточнение компетенции органов местного самоуправления, изменение порядка формирования органов местной власти, усиление ответственности местной власти перед властью субъекта и др. Надо отметить, что в большей части своих положений по озвученной проблематике текст проекта закона, особенно на концептуальном уровне, остался практически без изменений. Органы местного самоуправления действительно были максимальным образом интегрированы в систему публичной власти,

а точнее поставлены в прямую зависимость от органов государственной власти и в значительно меньшую, непосредственно от населения муниципального образования. Последний тезис нашел свое подтверждение и в изменении порядка формирования органов местного самоуправления. Рациональность и эффективность такой максимальной интеграции в систему публичной власти покажет время.

Отметим, что в рамках данной работы мы совершенно не касались проблемы широкого понимания категории «публичная власть», которое хоть и формально не представлено на уровне отечественного законодательства, однако достаточно активно используется на уровне научных исследований. В частности, в науке представлены такие понимания публичной власти, как власть в общественных объединениях, власть самих общественных объединений или, например, публичная власть как форма непосредственной демократии. Данные понимания публичной власти в научном аспекте также представляются достаточно перспективными в контексте реформы местного самоуправления, однако в этой статье мы оставили их за скобками.

Однако подчеркнем тот факт, что как на концептуальном уровне, так и на практическом непосредственная роль населения в осуществлении местного самоуправления была некоторым образом снижена. Обратим внимание на тот факт, что в проекте федерального закона, как и в его последней редакции отсутствует формулировка - «деятельность населения под свою ответственность». В утратившем силу федеральном законе такая формулировка присутствовала. Интересно, что фраза – «под свою ответственность» присутствовала еще в Законе РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и в Федеральном законе от 1995 года. Сегодня она утратила с точки зрения законодателя свою актуальность. Это, на первый взгляд, достаточно формальное отличие наглядно демонстрирует, что местное самоуправление в современной России начинает ассоциироваться в большей степени именно с уровнем публичной власти, а не относительной «бесконтрольной» со стороны государства деятельности населения под свою ответственность.

Отметим еще некоторые особенности нового закона. Из перечня объединений, которые могут инициировать проведение местного референдума были исключены инициативные группы. В действующем варианте закона присутствует формулировка «по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме» (ст. 43). Формально никаких радикальных изменений не произошло, однако у «инициативных групп» на местном уровне уже сегодня возникают значительные трудности с выдвижением инициативы о местном референдуме.

Кроме того, в новом законе к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся только местный референдум, муниципальные выборы и сход граждан. Опросы, публичные слушания, территориальное общественно самоуправление и другие формы отнесены к «формам участия населения в осуществлении местного самоуправления» (ст. 42 Федерального закона), тогда как раньше все перечисленные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления были даны в одной главе «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления».

Таким образом, на наш взгляд, подчеркивалась их единая природа и целеполагающее значение в процессе осуществления местного самоуправления, несмотря на отсутствие или присутствие признака императивности принимаемых населением решений. Отметим также окончательное упразднения института отзыва выборного лица местного самоуправления. В новом законе обозначенный институт уже не присутствует. Обратим внимание и на равнозначное использование в новом законе терминов «вопросы местного значения» и ««вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», как и на замену понимания местного самоуправления как одной из форм осуществления народом своей власти, на – самоорганизацию граждан [6, с. 11-12], что, как минимум, на концептуальном уровне вызывает значительное количество вопросов.

Заключение

На сегодняшний день мы наблюдаем достаточно радикальное переосмысление роли и места местного самоуправления в системе российского государства и права. Если в утратившем силу законе местное самоуправление рассматривалось, в том числе, как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, то в новом – подобное упоминание отсутствует. В полном соответствии с обновленными положениями Конституции РФ местное самоуправление – это третий уровень публичной власти.

С другой стороны, тот факт, что местное самоуправление окончательно интегрировано в единую систему публичной власти не должно быть неожиданностью. Конституционный Суд РФ еще в 1997 году в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П рассматривал местное самоуправление именно как уровень публичной власти. В соответствии современными реалиями, принцип единства системы публичной власти в контексте правовой позицией Конституционного Суда предполагает «согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан» (Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3).

В настоящее время мы видим перенос акцентов в системе организации деятельности местного самоуправления на контроль со стороны органов государственной власти и частичное упразднение двухуровневой системы местного самоуправления. Это олицетворяет новый этап в системе функционирования публичной власти в России. Вместе с тем, значительное количество авторов, положительно характеризуя итоги преобразований в сфере местного самоуправления, отмечают значительный эффект муниципальной реформы, в частности, говоря о том, что «внесенные в 2020 г. конституционные поправки свидетельствуют об изменении вектора местного самоуправления в сторону взаимодействия муниципальных и государственных органов как единых органов в механизме управления государством». В свою очередь, основные моменты муниципальной реформы базируются на уже традиционно сложившейся системе российского законодательства и способствуют повышению «эффективности местного самоуправления и публичной власти в целом» [7, с. 43–54.].

Список источников

1. Комлев Е. Ю. Межмуниципальное сотрудничество: некоторые проблемы и перспективы развития в контексте муниципальной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 15–19.

2. Баженова О. И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 49–55.

3. Ананьев И. А. Реформы местного самоуправления: модели организации, статус муниципальных образований, особенности административных центров // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2024. № 4. С. 15–18.

4. Ушакова А. П. Законодательство в сфере управления городскими агломерациями: три тенденции становления и развития // Экологическое право. 2024. № 4. С. 2–6.

5. Шахов А. А. "Существенных плюсов не выявлено": преобразование Челябинского городского округа с внутригородским делением // Местное право. 2024. № 3. С. 133–139.

6. Диденко А. Н., Бабичев И. В. Федеральный закон от 6 октября 2023 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как национальный проект развития местного самоуправления: история трансформации и прогнозы // Местное право. 224. № 2. С. 3–18.

7. Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Новое "окно возможностей" государства для участия в делах местного самоуправления // Журнал российского права. 2025. № 2. С. 43–54.

References

1. Komlev E. Yu. Inter-municipal cooperation: some problems and development prospects in the context of municipal reform. *State power and local self-government.* 2022;(9):15–19. (In Russ.)

2. Bazhenova O. I. On the participation of municipalities in managing the development of the territory in the context of the reform of urban districts. *Constitutional and municipal law.* 2015;(3):49–55. (In Russ.)

3. Ananyev I. A. Local government reforms: organizational models, status of municipalities, features of administrative centers. *Municipal service: legal issues.* 2024;(4):15–18. (In Russ.)

4. Ushakova A. P. Legislation in the field of urban agglomeration management: three trends in formation and development. *Environmental law.* 2024;(4):2–6. (In Russ.)

5. Shakhov A. A. "No significant advantages were identified": transformation of the Chelyabinsk urban district with intracity division. *Local law.* 2024;(3):133–139. (In Russ.)

6. Didenko A. N. Babichev I. V. Federal Law of October 6, 2023 No. 131-FZ "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" as a national project for the development of local self-government: history of transformation and forecasts. *Local law.* 224;(2):3–18. (In Russ.)

7. Mikheeva T. N., Mikheev D. S. New "window of opportunity" for the state to participate in local government affairs. *Journal of Russian Law.* 2025;(2):43–54. (In Russ.)

Информация об авторе

П. П. Баранов – Заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой конституционного и муниципального права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Южно-Российский институт управления.

Information about the author

P. P. Baranov – Honored Scientist of the Russian Federation, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, South-Russia Institute of Management.

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

Статья поступила в редакцию 08.07.2025; одобрена после рецензирования 25.08.2025; принята к публикации 26.08.2025.
The article was submitted 08.07.2025; approved after reviewing 25.08.2025; accepted for publication 26.08.2025.