

*Чернов Алексей Александрович,
Студент 1 курса магистратуры,
Марийский государственный университет.
Научный руководитель: Михеева Татьяна Николаевна,
доктор юридических наук,
профессор кафедры публичного права России
и зарубежных стран*

К ВОПРОСУ ОБ ИЗМЕНЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

***Аннотация.** В статье представлена сравнительно-правовая характеристика территориальных основ местного самоуправления. Изучены экспертные мнения правоведов и общественных деятелей, позволившие автору сформулировать собственную позицию по исследуемой проблематике.*

***Annotation.** The article presents a comparative legal description of the territorial foundations of local self-government. Expert opinions of legal scholars and public figures have been studied, which allowed the author to formulate his own position on the issue under study.*

***Ключевые слова:** территориальная основа местного самоуправления, законопроект, одноуровневая система, двухуровневая система, городской округ.*

***Key words:** territorial basis of local self-government, draft law, single-level system, two-level system, urban district.*

В декабре 2021 года в Государственную Думу был внесён законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой

системе публичной власти», разработкой которого занимались такие видные правоведы, как Андрей Клишас и Павел Крашенинников.

Новый Закон должен заменить ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ №131) [1]. Законопроект направлен на более эффективное претворение в жизнь положений Конституции России о единой системе публичной власти, обеспечение конструктивного диалога органов местного самоуправления с государственными структурами в интересах населения, рационального реформирования местного самоуправления в Российской Федерации.

Закон не только в значительной степени сохраняет структуру и содержание действующего Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но и предполагает серьёзные новшества, учитывая внесенные в Конституцию Российской Федерации изменения, а также опыт развития института местного самоуправления.

Данный Законопроект получил неоднозначную оценку среди общественности и специалистов в области права, несмотря на вполне убедительное обоснование проводимой реформы. По мнению члена Совета Федерации С.Г. Митина большинство городов России потеряют органы местного самоуправления и свою самостоятельность, так как будут упразднены сельские и городские поселения. Кандидат юридических наук А.В. Зуйков считает: «Отдельного внимания требует территориальный аспект развития МСУ, учитывая и отказ на конституционном уровне от прямого закрепления поселенческой основы МСУ, и тенденции укрупнения муниципальных образований, которые имеют перспективу перерасти в ходе очередной муниципальной реформы в унифицированную одноуровневую модель территориальной организации МСУ» [2]. Существует противоположное мнение, которое высказал кандидат юридических наук Э. Алимов, утверждающий, что в создавшихся в стране крайне сложных

социально-экономических условиях выбор такой модели в целом обоснован. Она позволяет обеспечить консолидацию имеющихся ограниченных ресурсов и возможностей для наиболее эффективного и рационального использования в общих интересах.

Законопроект в 2025 году был принят и наконец-то увидел свет в новом статусе Федерального закона ФЗ от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – ФЗ № 33). Документ вступает в силу спустя 90 дней после его официального опубликования. Исключения составляют положения, которые вступают в силу с 1 января 2027 года [3].

В рамках исследуемой темы хочется сопоставить ФЗ – №131 и ФЗ – №33, для уяснения, что может являться препятствием для успешного решения задач на местном уровне. Современная действительность предъявляет к местному самоуправлению новые требования, которым не всегда легко соответствовать в пределах старых законов.

Самым значительным изменением во вновь принятом законе можно назвать реформу территориальной организации, где в статье 9 в качестве доминирующей устанавливается одноуровневая система местного самоуправления в отличие от двухуровневой системы местного самоуправления, на которой базировался ФЗ – №131.

При двухуровневой системе местного самоуправления на первом уровне находились городские и сельские поселения, второй уровень составляли городские округа и муниципальные районы [4]. Стоит заметить, что в ранее действующем ФЗ – №131 было шесть видов муниципальных образований: сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, внутригородской район. Новый Закон предусматривает три вида, такие как городской округ, муниципальный округ и внутригородское муниципальное образование города федерального значения.

В рамках нового закона, муниципальное образование - это публично-правовое образование, создающееся на территории с постоянным проживанием населения, в границах которого местное самоуправление осуществляется непосредственно или через выборные органы местного самоуправления.

Местное самоуправление по вступающему в силу ФЗ – №33 будет осуществляться в городских округах, где преобладают значительные площади и высокая плотность городского населения. Доля городского населения должна составлять не менее двух третей от общей численности муниципального образования. Остальные территории, не отвечающие определенным условиям, будут включены в муниципальные округа.

В соответствии с положениями ФЗ – №33 должен быть принят закон субъекта Российской Федерации, по которому возможно образование муниципального округа или городского округа в границах, совпадающих с границами территории существовавшего на момент вступления в силу Федерального закона ФЗ – №33 поселения (сельского, городского), а также муниципального района.

Исходя из этого, если в границах всех поселений, которые входили в состав территорий муниципального района, образованы муниципальные и (или) городские округа, муниципальный район упраздняется. Если в рамках перехода к одноуровневой системе муниципальный или городской округ образован в границах нескольких поселений, в административных центрах таких поселений должны быть созданы территориальные органы местной администрации.

При этом законом оговаривается допустимость сохранения для субъектов двухуровневой системы (сельские и городские поселения и муниципальные районы) при наличии социально-экономических, исторических и иных особенностей, если такая система функционировала на

момент вступления в силу нового закона. Решение об этом будет приниматься законом субъекта.

Обратный переход с одноуровневой модели на двухуровневую не допускается. Двухуровневая структура муниципального самоуправления предполагает существование городских и сельских поселений в составе муниципального района (или внутри городских районов в составе городского округа). Городские и сельские поселения (а в городских округах — внутригородские районы) имеют собственного главу, администрацию, представительный орган — сельсовет или горсовет — и свой бюджет.

При одноуровневой структуре все населенные пункты, которые входят в состав городского или муниципального округа, не будут иметь бюджетов и органов местной власти. Вопросы местного самоуправления будут решать органы муниципального (городского) округа. Мы считаем, что такое положение дел будет способствовать отдалению местного самоуправления от населения[5]. По сути, жители поселений лишаются собственных муниципальных образований с органами власти и полномочиями. Ликвидация поселений губительна для труднодоступных территорий, а также для тех районов, где плотность населения не велика. Если местное самоуправление уходит с таких территорий, то уходят и люди. Такие местности постепенно приходят в запустение.

Стоит заметить, что ФЗ – №33 допускает совмещение только что появившейся модели территориальной организации местного самоуправления и существующей двухуровневой. Председатель Госдумы Вячеслав Володин призвал прислушаться к регионам и дать им право самим выбирать оптимальную для них модель местного самоуправления.

Новый закон определяет границы муниципального образования по принципу транспортной доступности до его административного центра туда и обратно в течении рабочего дня, для жителей всех населённых пунктов, которые входят в состав муниципального образования, учтена специфика

территорий с низкой плотностью населения, а также удалённых и труднодоступных местностей. Административным центром муниципального образования будет считаться населённый пункт, в котором находится представительный орган муниципального образования. Тем не менее анализируя практику, мы видим, что это не всегда выполнимо. Транспортные компании организуют свои перевозки с учетом численности населения в том или ином населенном пункте, а также его труднодоступности. Поэтому можно заметить, что такая ситуация заметно ухудшит положение тех, кто проживает в отдалённых населённых пунктах. Не все удаленные территории обеспечены беспроводным Интернетом и качественной мобильной связью, поэтому связь с государственными и муниципальными органами усложняется. Отметим также и низкую грамотность населения, особенно старшего возраста, в области информационных технологий.

Следует заострить внимание на том, что формы непосредственного участия граждан в организации местного самоуправления в новом ФЗ – №33 по сравнению с положениями ФЗ – №131 существенно образом сократились, то есть исключено непосредственное участие населения в получении согласия на изменение границ.

Полагаем, что отсутствие данной нормы в новом законе является упущением законодателя, так как отдаляет местное население от решения вопросов, связанных с их территориальной организацией.

Таким образом, анализируя вышеуказанные законы, отметим, что вступающий в силу закон учитывает специфику, уже сложившуюся на местах, и сохраняются те механизмы правового регулирования, которые были в ФЗ – №131 федеральном законе и хорошо себя зарекомендовали. В качестве недостатков рассмотренных нововведений можно выделить то, что увеличение географической удаленности власти от населения ограничит возможность участия населения в организации местного самоуправления, затрудняет транспортную доступность, а также исключается

непосредственное участие населения в получения согласия на изменение границ.

Литература

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 22.07.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
2. Зуйков А.В. Конституционные ориентиры развития местного самоуправления в единой системе публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. - 2025. - №2. - С.43-45.
3. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 12, 24.03.2025, ст.1200.
4. Сибилева А.Ю. Муниципальный округ-новый вид муниципального образования: проблемы и перспективы реформы - территориальной организации местного самоуправления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. -2020. - №18. - С.86-91.
5. Худолей К.Н. Изменения в законодательстве об организации местного самоуправления // Пермский юридический альманах.- 2023. - №6. – С.190-203.