



Юридический адрес:
141006, Московская обл.,
г. Мытищи, ул. Индустриальная, д. 13
Фактический адрес:
129344, Москва, ул. Енисейская, д. 3, корп. 5
тел./факс: 8(499)189-12-76
e-mail: mo_kuro@mosreg.ru
www.kuro-mo.ru

KUPO

КОРПОРАТИВНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

«КОРПОРАТИВНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ»



**ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЙ
ПРОБЛЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ**

БИБЛИОТЕКА ЦИПТУС

НОВЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН КАК НОВЫЙ ЭТАП МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ: ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ ТРАДИЦИЙ И ПОИСК РЕШЕНИЙ

Ежегодный научный доклад
Центра исследований проблем
территориального управления
и самоуправления
за 2025 год

ЦИПТУС ● 2025

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ
КОРПОРАТИВНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ
Центр исследований проблем территориального управления и самоуправления

Библиотека ЦИПТУС № 22

**НОВЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
КАК НОВЫЙ ЭТАП МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ
В РОССИИ:
ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ ТРАДИЦИЙ
И ПОИСК РЕШЕНИЙ**

Ежегодный научный доклад
Центра исследований проблем
территориального управления и самоуправления
за 2025 год

Мытищи
КУРО
2025

УДК 351/354:342.1
ББК 67.401.1
Н76

Н76 **Новый федеральный закон как новый этап муниципальной реформы в России: преемственность традиций и поиск решений** : ежегодный научный доклад Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления за 2025 год / отв. ред. А. Н. Чертков; Министерство образования Московской области, Корпоративный университет развития образования, Центр исследований территориального управления и самоуправления. – Мытищи : КУРО, 2025. – 25, [3] с. – (Библиотека ЦИПТУС; № 22).

Предлагаемый вниманию читателей ежегодный доклад посвящен актуальным научным и практическим проблемам нового этапа муниципальной реформы в Российской Федерации.

Издание предназначено для руководителей и специалистов государственного, регионального и местного уровней, ученых-исследователей в области государственного (конституционного и муниципального), административного и иных отраслей публичного права, а также для всех интересующихся вопросами государственного, регионального и муниципального управления и самоуправления.

УДК 351/354:342.1
ББК 67.401.1

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово	4
Р а з д е л 1. Федеральный закон о местном самоуправлении как подсистеме публичной власти	5
Р а з д е л 2. Историческая преемственность нового закона о местном самоуправлении	9
Р а з д е л 3. Поиск модели территориальной организации местного самоуправления	13
Р а з д е л 4. Поиск модели организационно-ресурсного обеспечения местного самоуправления	17
Р а з д е л 5. Поиск форм развития народовластия в осуществлении местного самоуправления	21
Заключение	25
Сведения об авторах	26

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

В современную непростую эпоху российское общество заинтересовано в сильном государстве, обеспечивающем порядок и стабильность. В свою очередь, от сильного государства люди ждут внимания к своим повседневным нуждам, в числе которых не последнее место занимают потребности в знании, образовании, воспитании и личностном развитии. На реализацию данных потребностей работает система образования России и каждого ее региона, в том числе Московской области.

Вся система публичной власти России уделяет значительное внимание вопросам образования и воспитания, принимает необходимые законы и иные нормативные правовые акты. Осуществляется публичное управление по всей вертикали, от высших органов государства до органов местного самоуправления, которые также являются частью системы публичной власти.

Местное самоуправление оказывает большое влияние на жизнь каждого человека, а муниципальная реформа отражается и на деятельности образовательных учреждений, особенно региональных и муниципальных. Поэтому педагогическое сообщество желает иметь хотя бы общее представление, как устроена наиболее приближенная к населению подсистема публичной власти, какие основные изменения происходят в муниципальном законодательстве и практике его применения.

Корпоративный университет развития образования стремится к всестороннему научно-методическому и информационному обеспечению совершенствования образовательных технологий и всесторонней подготовке педагогов в Московской области. В числе мероприятий Университета и настоящий научный доклад, который, как мы надеемся, будет полезен не только юристам и управленцам, но и педагогическому сообществу.

Раздел 1

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ КАК ПОДСИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Одним из следствий конституционной реформы 2020 года стала текущая муниципальная реформа в России, связанная с принятием Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (Федеральный закон № 33-ФЗ). Ключевой характеристикой муниципальной реформы, начавшейся в 2025 году, видится преемственность развития конституционной модели местного самоуправления в современной России. Очевидно, что столь важная часть жизни государства и общества, как управление на местах, не может строиться «на пустом месте», то есть вне традиций, наработок и наколенного опыта. Поэтому обновленная организация публичной власти на местах не могла идти вразрез с ранее созданной конституционной моделью местного самоуправления.

Принятие нового Федерального закона № 33-ФЗ во многом подводит итог дискуссий о путях муниципальной реформы. Путь избран и реализован в обновленном федеральном законодательстве. Новый Закон о местном самоуправлении (Федеральный закон № 33-ФЗ) можно и нужно обсуждать, как и предлагать поправки к нему, но, очевидно, что его нужно исполнять. Тем более что он не внес ничего экстраординарного в правовое регулирование публичной власти, что является признаком стабильности развития законодательства. Очевидна преемственность норм Федерального закона № 33-ФЗ по отношению к содержанию Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Федеральный закон № 131-ФЗ).

Главная новация Федерального закона № 33-ФЗ усматривается в стремлении законодателя к полной реализации принципа единства системы публичной власти, провозглашенного в результате конституционной реформы. Принцип единства системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации в 1993 году, вместе с тем имплицитно следует из целого ряда конституционных положений. Конституционная реформа привела к прямому его провозглашению в ст. 80 и 132 Конституции Российской Федерации. В Федеральном законе № 33-ФЗ реализуются соответствующие положения в качестве основы законодательного регулирования местного самоуправления.

Под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что, с одной стороны, не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории, с другой стороны, не отрицает самостоятельности местного самоуправления

в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

С. А. Авакьян называет идею самостоятельности местного самоуправления сочетанием романтизма и отчаянной попытки оградить интересы местного населения от государственной бюрократии¹. В. И. Васильев считает трактовку местного самоуправления «как института только гражданского общества или «прежде всего», «по преимуществу» гражданского общества» несоответствующей современному реальному местному самоуправлению. «Подобное понимание несет в себе немало обаяния, направлено на развитие самостоятельности местного самоуправления, углубление его демократического потенциала», но не имеет отношения к реальности². Таким образом, самоорганизация гражданского общества отличается от местного самоуправления как уровня осуществления публичной власти, связанного с иными ее уровнями, на которых действуют органы государственной власти.

На системное функциональное единство публичной власти направлено и повышение статуса главы муниципального образования, который будет одновременно замещать государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность, по аналогии с занятием федеральной и региональной должностей главой региона в силу норм Федерального закона от 12 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (Федеральный закон № 414-ФЗ).

В Федеральном законе № 33-ФЗ уточнены муниципальные полномочия с позиции обеспечения единства публичной власти, о чем подробнее изложено в разделе 4. Здесь лишь отметим, что, учитывая обширность перечней компетенции различного типа муниципальных образований, содержащихся в Федеральном законе № 131-ФЗ, законодатель стремился очертить муниципальную компетенцию более компактно и лаконично в новом Федеральном законе № 33-ФЗ. Но российская традиция регулирования компетенции состоит в том, чтобы четко указывать, что делает каждый орган публичной власти. Традиция обусловлена тем, что в России функционирует континентальная правовая система, а не система общего права, где достаточно абстрактные правовые нормы наполняются конкретикой посредством судебной практики. Поэтому сама по себе неплохая идея формулирования муниципальных полномочий более «укрупненно» столкнулась с практикой скрупулезного регулирования компетенции. Отсюда итоговый вариант текста Федерального закона № 33-ФЗ принят в целом в тех понятийно-категориальных и юридико-технических подходах, которые применялись в тексте Федерального закона № 131-ФЗ в соединении с подходами отраслевого законодательства. При

¹ См.: Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 5.

² См.: Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005. С. 172–173.

этом полномочия органов местного самоуправления сформулированы более дифференцированно в зависимости от видов полномочий, региональные органы больше участвуют в формировании муниципальной компетенции, чем ранее.

С учетом комплексности характера муниципальной реформы совершенно оправданно предусмотрен переходный период для реализации норм Федерального закона № 33-ФЗ до 1 января 2027 года в части приведения региональных актов в соответствие с Федеральным законом № 33-ФЗ. Вместе с тем, обеспечивая единство публичной власти, важно обеспечить баланс интересов центра, регионов, муниципалитетов и гражданского общества, чтобы в итоге не прийти к полному огосударствлению местного самоуправления. Муниципальная власть имеет свою специфику, отменить которую нельзя. Президент России неизменно отмечает особую роль и ответственность местного самоуправления как власти, наиболее близкой к людям. Об этом он говорил и в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 года¹. Ведь природа местного самоуправления характеризуется как государственно-общественная, с сохранением в большем, чем на государственном уровне, объеме общественной составляющей².

Местная власть должна строго исполнять законы, но сами законы должны способствовать развитию самоуправленческих начал и эффективному решению вопросов жизнеобеспечения на местах. При этом на практике нормы федерального законодательства не всегда совершенны.

Справедливо мнение о том, что федеральный законодатель четко понимает двусоставную природу местного самоуправления, но в историко-правовой перспективе не может определиться с соотношением этих компонентов³. Об этом свидетельствуют несколько муниципальных реформ Российской Федерации.

При общей положительной оценке муниципальной реформы 2025 года, направленной на обеспечение единства публичной власти, нельзя не отметить некоторые шероховатости Федерального закона № 33-ФЗ, которые необходимо скорректировать в ходе дальнейшей реализации муниципальной реформы.

Во-первых, из названия Федерального закона о местном самоуправлении «исчезло» словосочетание «Российской Федерации», которое присутствовало во всех прежних редакциях данного Закона. Название Федерального закона № 33-ФЗ более отвечало бы задачам обеспечения единства публичной власти в следующей редакции: «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации».

¹ Российская газета. 2024. 1 марта. № 46.

² См.: *Нарутто С. В., Ряшин М. П.* Роль муниципального контроля в развитии комфортной городской среды: монография. Москва: НОРМА, ИНФРА-М, 2024. – С. 200.

³ См.: *Диденко А. Н.* Соотношение публично-властных и общественных компонентов в организации местного самоуправления и муниципальных образований и их опора на традиционные российские цивилизационные ценности // Местное право. 2025. № 2. С. 3–14.

Во-вторых, Федеральный закон № 33-ФЗ отчасти сохраняет тенденцию к умалению компетенции субъектов Российской Федерации в отношении местного самоуправления. Формулировка его ст. 6 о региональной компетенции в сфере местного самоуправления определена как **«в случаях и порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом»** (здесь и далее выделено мной. – *А. Ч.*).

Вместе с тем порядок регулирования того или иного вопроса местного самоуправления, с одной стороны, может не быть установлен Федеральным законом № 33-ФЗ. Получается, что его отсутствие не позволяет принимать региональное законодательство. С другой стороны, если федеральный законодатель установит определенный порядок чего-либо, то в региональном регулировании едва ли возникнет необходимость.

В свою очередь, существует правообязанность регионального законодателя осуществлять собственное регулирование, в том числе опережающее, если того требует ситуация, как, например, в условиях пандемии. С учетом изложенного, было бы вполне достаточно законодательной формулировки **«в соответствии с федеральными законами»**, с отсутствием слов «в случаях» и «в порядке».

Согласимся, что муниципальная власть возникает на основании не только федерального, но и регионального закона. Для ее возникновения территориальная единица государства законом субъекта Российской Федерации наделяется статусом муниципального образования и, на основании уже федерального закона, обретает субъект-объектную полноту¹. Поэтому региональный законодатель не может исключаться из процесса регулирования вопросов местного самоуправления, разумеется, при условии непротиворечия его актов федеральному законодательству. Более того, участие регионов в организации власти на местах способствует подлинному единству публичной власти.

Следует согласиться и с тем, что конституционная реформа определила базовый уровень народовластия (муниципальные образования) как фундамент российской государственности, тем самым скорректировав модель российского федерализма, усилив ее объединительный характер: Федерация – субъекты – муниципальные образования. Местные сообщества через муниципальные органы встраиваются в повестку региональных проектных офисов, замкнутых на координацию национальных программ².

Федеральный закон № 33-ФЗ вместе с Федеральным законом № 414-ФЗ сформировали прочный фундамент реализации конституционного принципа единства публичной власти, как и конституционной обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления взаимодействовать в интересах населения. В данных законах высокие идеи служения власти народу преобразуются в практические процедуры сухих юридических формул.

¹ Диденко А. Н. Соотношение публично-властных и общественных компонентов в организации местного самоуправления и муниципальных образований и их опора на традиционные российские цивилизационные ценности // Местное право. 2025. № 2. С. 3–14.

² См.: Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе единой публичной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 2. С. 24–49.

Раздел 2

ИСТОРИЧЕСКАЯ ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ НОВОГО ЗАКОНА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Система местного самоуправления «новой России» (т. е. Российской Федерации в период с начала 1990-х годов XX века по настоящее время) сохраняет определенную преемственность в организации системы земств Российской империи XIX века. Даже там, где институты были совершенно иные, «дух земств» в организации публичной власти на местах подчеркивался учеными и практиками.

При этом новая модель местного самоуправления нередко противопоставлялась советской модели местного управления. В период реформ 1990-х годов сложно было бы предполагать иное, все советское огульно порицалось.

Анализируя более чем тридцатилетний опыт местного самоуправления в Российской Федерации, нельзя не отметить не только несомненные достижения, но и комплексные проблемы. Более того, в текущих условиях недружественных мер в отношении нашей страны геополитические реалии скорее похожи на условия существования СССР во второй половине XX века, чем на внешние условия развития Российской империи XIX века. Отсюда очевидна неизбежность дискуссий о путях развития местной власти, в частности попыток реконструировать если не полностью, то частично советскую модель местного управления.

Какие же признаки реконструкции элементов советской модели местного управления мы можем наблюдать сегодня?

1. Прежде всего, во многом наблюдается возврат к прежним организационным принципам управления. Очевидно, что единство системы власти – не изобретение конституционной реформы 2020 года, а скорее возврат к советскому опыту. Согласно Конституции РСФСР 1978 года, Советы народных депутатов всех уровней составляли единую систему органов государственной власти (ст. 85).

Сегодня мы наблюдаем усиление встраивания органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Единство власти является необходимым условием ее устойчивости и эффективности. Вместе с тем самоуправление в наибольшей степени отражает народовластие, самоорганизацию общества, а не управленческую «вертикаль» и взаимосвязанность систем публичных органов. И данный аспект организации публичной власти на местах важно сохранить и реализовать в современных условиях. В данном направлении идет поиск решений в ходе текущей муниципальной реформы.

2. В Конституции РСФСР 1978 года усматривается сходная с современной тенденция «вытеснения» самоуправленческих начал в общественную сферу. Местные Советы народных депутатов осуществляли свою деятельность в тесной связи с общественными организациями и трудовыми коллективами,

содействовали работе местных добровольных обществ и развивали общественную самодеятельность населения (ст. 144).

С середины 1980-х годов вопросам общественного территориального самоуправления уделялось большое внимание. В теоретическом плане был введен термин «система социалистического самоуправления народа», в практическом – перестроечные процессы сопровождались принятием ряда нормативных актов, в частности Положения об общих собраниях, сходах граждан по месту жительства в РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 года.

Общественное самоуправление было, есть и будет крайне важным элементом жизни страны (как общества, так и государства). Но народовластие не может быть сведено сугубо к общественному территориальному самоуправлению. Вся система публичной власти, включая федеральный, региональный и муниципальный уровни ее осуществления, работает как система народовластия. Ведь публичный характер власти заключается не в ее многоуровневости и относительной автономности данных уровней, а в принадлежности власти народу, осуществлении власти с участием, под контролем и в интересах народа.

3. Сегодня присутствует стремление обрести в публичной сфере России одно важное позитивное свойство местного управления в позднем СССР – горизонтальную управленческую координацию. Такая координация выступала одним из преимуществ советской системы и показателем ее эффективности. Нельзя согласиться с расхожим мнением, что советская система была сугубо авторитарно-вертикальной. Жесткая иерархия сочеталась в ней с широкой горизонтальной координацией.

Местные советы избирались, но кандидатуры в них проходили партийный и ведомственный отбор. По итогу все местное руководство (предприятий, социальных учреждений, структур правоохранительных органов и т. д.) оказывалось в составе местного совета. Таким образом, сессии советов представляли собой расширенное совещание местного руководства, которое потом и реализовывало свои же решения на своих рабочих местах.

Более того, многие публичные структуры имели двойное, а иногда тройное или четверное подчинение. Все это обеспечивало всестороннюю управленческую горизонтальную координацию, контролируемую КПСС. По составу сессии местных советов и местных партийных мероприятий фактически совпадали. Первый секретарь райкома имел полномочие наложить партийное взыскание на любого местного руководителя, что позволяло принимать и реализовывать нужные решения, формально не вторгаясь в работу местных органов.

Если советская система местного управления была столь эффективна, зачем от нее отказались? Увы, сложные социально-правовые проблемы не имеют простых решений. Мы не можем замалчивать достижения советского строительства в СССР, как и эффективный опыт местного управления

в СССР. Но нельзя не упомянуть и недостатки той системы. Не случайно ученые ставили вопрос о необходимости коренных преобразований власти на местах¹.

Ключевыми недостатками советской системы власти на местах, которые не позволяют нам просто реконструировать ее, видятся два аспекта:

1. Дублирование управленческих функций на местах партийными структурами.

Ст. 6 Конституции СССР провозглашала, что руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. Данная норма давала партийным структурам широчайшие возможности вмешательства в местные дела, что зачастую парализовывало работу местных органов, умаляло их компетенцию и дискредитировало их в глазах общества. Не случайно исследователи подчеркивали, что лозунг «Вся власть – Советам», под которым проходили выборы в местные советы в 1990–1991 гг., подразумевал переход власти от КПСС к народу, объединенному советами².

2. Излишняя фактическая централизация при декларировании самостоятельности, демократичности, народности самоуправления.

Советские конституции декларировали много действительно демократических принципов и норм, при этом далеко не все они были реально действующими. Согласимся с мнением, что существование конституционных институтов как бы в формально-правовом плане, далеко от реальности, приводит к их обесцениванию³.

На практике органы местного управления в СССР были жестко встроены в управленческую систему, их компетенция хоть и была сопоставима с зарубежными аналогами, но не могла реализовываться ими самостоятельно. Тем более такая реализация была невозможна сугубо в интересах населения вследствие слабости организации местных сообществ.

Таким образом, в дискуссиях о судьбах местной власти, а тем более в практических шагах в направлении реконструкций прежнего опыта управления на местах, важно учитывать весь комплекс характеристик советского конституционного и законодательного регулирования местного управления и самой модели осуществления власти на местах.

Важно отметить, что в СССР, даже позднее, имела место иная публично-правовая реальность, иные принципы построения государства в целом и местной власти в частности. Власть была советской и не только по названию, но

¹ См., например: Барабашев Г. В., Васильев В. И., Шеремет К. Ф. Советы народных депутатов: время перемен // Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М.: Наука, 1996. С. 321.

² См.: Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / под ред. В. И. Васильева. М.: Манускрипт, 1993. С. 77.

³ См.: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция и современность. М.: РЮИД, 1997. С. 211–214.

и по организации. Исследователи отмечали, что советы «возвышались» не только над исполнительной, но и над судебной властью. Исключительность положения советов в системе местных органов обосновывали посредством концепции через категорию «воля народа», проявленную через волю жителей административно-территориальных единиц¹.

Доктрина разделения властей, свойственная многим зарубежным государствам и современной России, отрицалась. Специалисты-современники, как и сегодняшние исследователи, рассматривают советы как органы, обладающие полнотой государственной власти на территории своей юрисдикции, которым подотчетны все иные органы. По своей природе это представительско-законодательные, распорядительные и контрольные органы. В современной России отсутствуют органы публичной власти, имеющие аналогичное советам значение в системе публичной власти СССР². Более того, очевидно, что в современной модели российского местного самоуправления положение совета нивелировано, ведущая его роль утрачена.

Как представляется, попытки соединить советскую модель местного управления, оформившуюся в 1970–1980-х годах, и современную модель местного самоуправления, сформированную в 1990-е годы с опорой на опыт земств, едва ли плодотворны. Саму по себе преемственность в организации местной власти можно только приветствовать. Но вот сочетание разных моделей управления на местах не всегда возможно в силу различий принципиальной основы этих моделей. Отсюда усматриваются причины и долгого срока проработки положений нового закона о местном самоуправлении, и возникающих с самого начала дискуссий (вплоть до дискуссий в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) о путях его реализации. Важно отдать должное советскому опыту организации местной власти и не отменить его, как это было в 1990-е годы. Но, очевидно, что далеко не все из этого опыта объективно может быть реконструировано. Какие тенденции развития местного самоуправления и какой исторический опыт окажутся более востребованными, покажет время и реализация нового Федерального закона № 33-ФЗ.

¹ См.: Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся – органы выражения воли народа: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук // Козлова Е. И. Избранные труды: Сборник статей, лекций, тезисов / сост. В.В. Комарова. М.: Проспект, 2017. С. 34.

² См.: Меняясь сам, изменял мир к лучшему: материалы науч. конф., посвящ. памяти Г. В. Барабашева, Москва, 17 нояб. 2004 г. / под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во Московского университета, 2005. 155 с.; Ларичев А. А. Исторический и зарубежный опыт реализации принципа верховенства совета в системе местного управления и самоуправления: уроки для современной России // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 3. С. 81–88.

Раздел 3

ПОИСК МОДЕЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Вопрос о том, где именно должно осуществляться местное самоуправление, является одним из центральных в науке и практике. В историко-философском ключе самоуправление оптимально там, где люди могут физически собраться вместе и обсудить насущные вопросы местной жизни. Так формировалась античная демократия, произрастая из собраний свободных жителей города и округа, так формировалась современная европейская (в том числе российская) вечевая демократия – из народных сходов городов и иных поселений. В таком понимании самоуправления оно должно осуществляться домами, дворами, улицами и поселениями.

В свою очередь, современная публичная власть осуществляется на всей территории государства и прежде всего в укрупненных территориальных единицах. Материальные, организационные, кадровые и иные ресурсы территории должны быть достаточны для решения сложных и масштабных задач жизнеобеспечения, вследствие чего государства формировали крупные территориальные единицы, объединяющие многие поселения. Поскольку современная публичная власть осуществляется от имени народа на любом территориальном уровне (общегосударственном, региональном, местном), то и местное самоуправление может осуществляться в достаточно крупных территориальных единицах, входящих в состав того или иного региона государства.

В Российской Федерации при формировании современной модели территориальной организации местного самоуправления на основе норм Конституции Российской Федерации 1993 года решение вопроса об уровне осуществления местного самоуправления было отдано субъектам Российской Федерации. В результате местное самоуправление в одних регионах осуществлялось только в поселениях и районах городов, в других – только в укрупненных районах региона, в третьих – и на поселенческом, и в надпоселенческом уровнях. Имела место и практика дифференциации муниципальных образований: в частности, в законодательстве Московской области в 1997 году были закреплены понятия «муниципальное образование первого вида, не находящееся в границах территории другого муниципального образования», и «муниципальное образование второго вида, находящееся в границах территории другого муниципального образования» (Законы Московской области № 43/97-ОЗ и № 54/97-ОЗ).

С 2003 года в ходе очередной муниципальной реформы федеральный законодатель сделал третий вариант обязательным, во всех субъектах Российской Федерации формировалась двухуровневая модель территориальной организации. На время принятия Федерального закона № 131-ФЗ в России муниципальные образования формировались только на уровне административ-

ных районов – в 4 регионах; на уровне административных районов и городов – в 33 регионах; на уровне административных районов, городов и сельских округов – в 26 регионах; на уровне сельских округов и поселков – в 4 регионах; на уровне городских районов и сельских округов – в 2 регионах. В пяти субъектах Российской Федерации территории муниципальных образований не были определены, либо муниципальными образованиями являлись лишь отдельные территориальные единицы¹.

С 2003 года местное самоуправление осуществлялось в поселениях (городских и сельских) и в муниципальных районах, в которые входили поселения и межселенная территория. Но жизнь оказалась многообразнее, крупные города с округой образовали городские округа в границах муниципальных районов с упразднением всех поселенческих муниципальных образований на их территориях. Далее появилось самоуправление в районах крупных городов. Это при том, что для городов федерального значения изначально предусматривали особую городскую модель самоуправления с внутригородскими муниципальными образованиями. С 2014 года в ряде регионов пошли процессы укрупнения муниципальных образований, и городскими округами стали все муниципальные образования некоторых областей. Тогда в 2019 году законодатель ввел новый вид муниципального образования – муниципальные округа для недостаточно урбанизированных территорий таких субъектов Российской Федерации.

Конституционная реформа 2020 года изменила формулировку ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации: вместо «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций» конституционная норма преобразовалась в «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом». Таким образом, отсутствие местного самоуправления на уровне поселений в том или ином регионе стало однозначно допустимым, но допустимым осталось и его наличие.

В настоящее время на практике порядка двадцати регионов используют одноуровневую модель, столько же выражают стремление к сохранению двухуровневой модели, прочие субъекты Российской Федерации находятся в процессе формирования одноуровневой модели. Отсюда вполне очевидна направленность большинства норм нового Федерального закона № 33-ФЗ на регулирование одноуровневой модели местного самоуправления при сохранении права региона самостоятельно определять территориальную организацию местного самоуправления.

Примерно двадцать субъектов Российской Федерации, в том числе Московская область, имеют положительный опыт функционирования одноуров-

¹ См.: *Васильев В. И.* Законодательная основа муниципальной реформы. М: Формула права, 2005. С. 81.

невой системы территориальной организации местного самоуправления. На всей территории Московской области сформированы и успешно функционируют городские округа. Реформа привела к значительной оптимизации системы управления на местах, позволила решить многие вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. При этом территориальная организация местного самоуправления в Московской области постоянно совершенствуется, идут процессы комплексного развития территорий, осуществляется строительство и благоустройство. Более того, некоторые городские округа готовятся к трансформации в муниципальные округа исходя из потребностей территориального развития и во благо жителей.

Одноуровневая модель потенциально способна усилить эффективность муниципальной власти в каждом регионе, обеспечить финансовую, организационную и социальную самодостаточность муниципалитетов. Наряду с этим должно отчасти сократиться количество муниципальных служащих. Но оптимизация не заключается в сокращении, текущая муниципальная реформа позволяет сохранить и привлечь на работу в органы местного самоуправления высококвалифицированных специалистов. При этом такой переход является сложным комплексным процессом. Не случайно, что для реализации положений Федерального закона № 33-ФЗ, перестройки систем региональных и муниципальных нормативных правовых актов, в том числе в части территориальной организации местного самоуправления, устанавливается переходный значительный период.

Успехи Московской области и ряда других регионов, как и в целом перспективы развития одноуровневой системы территориальной организации местного самоуправления в России, обусловлены возможностями аккумуляции ресурсов на уровне городских и муниципальных округов. Речь идет как о финансовых, имущественных, экономических и иных материальных ресурсах, так и о ресурсах властных, организационных, методических, кадровых. Не секрет, что далеко не во всех поселениях хватало бюджетных возможностей и имущественного фонда для решения многих вопросов местного значения. Более того, нередко в ряде поселений довольно сложно шло нормотворчество, организационные мероприятия, ощущался дефицит квалифицированных кадров. Сосредоточение всех этих ресурсов на окружном уровне позволяет решать более масштабные задачи на местах, обеспечивать рост качества жизни населения.

И все же в экспертном сообществе существовали и существуют опасения относительно универсальности одноуровневой системы. Всем ли регионам она подходит? В этой связи напомним, что у экспертов были сомнения относительно обязательности формирования двухуровневой модели в начале XXI века, которая вводилась в 2003 году законодательно. Хотя фактически многие регионы по разным причинам тяготели к одноуровневой модели (в 2002 году двухуровневая модель местного самоуправления имела место лишь в четверти субъектов Российской Федерации). Но в итоге муниципальной реформы

2003 года все субъекты Российской Федерации пришли к двум уровням осуществления местного самоуправления. Эффективность работы двухуровневой модели оценивалась неодинаково в разных регионах.

Поскольку к 2020-м годам практика пошла по пути укрупнения муниципалитетов и формирования одноуровневой модели в целом ряде субъектов Российской Федерации, проект нового федерального закона о местном самоуправлении изначально предполагал именно такую модель в качестве единственной. Но это решение не могло не вызывать опасений – ситуация повторялась бы с точностью до наоборот. Если ранее некоторые регионы вынуждены были упразднить одноуровневую модель, так и не создав эффективной двухуровневой, то сейчас возникала угроза слома нормально работающей двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления в некоторых регионах. Поэтому компромиссное решение федерального законодателя относительно закрепления базовой одноуровневой модели территориальной организации местного самоуправления и сохранения правовой возможности оставить двухуровневую модель по решению региона можно только приветствовать.

Одноуровневая модель хорошо подходит для управления компактными урбанизированными территориями, такими как Московская область. Но в ситуации, когда между населенными пунктами сотни километров (а такое есть в Сибири, на Дальнем Востоке, на Урале, в северной части страны), одноуровневую модель не так просто выстроить. Не ясно, будет ли у такого протяженного муниципалитета общность интересов населения? Будут ли доступны органы власти? Именно поэтому решение законодателя представляется оптимальным – пусть каждый регион выберет модель исходя из своих условий и специфики.

Вместе с тем, приветствуя компромиссное решение федерального законодателя о сочетании одноуровневой и двухуровневой моделей территориальной организации местного самоуправления, а также закрепление права выбора одной из них конкретным субъектом Российской Федерации, нельзя не отметить дисбаланса в регулировании данного вопроса. Весь текст Федерального закона № 33-ФЗ фактически рассчитан на одноуровневую модель, тогда как двухуровневая модель определена недостаточно полно. Более того, право сохранить двухуровневую систему не может быть реализовано без нарушения законодательно закрепленного принципа невхождения одного муниципального образования в другое.

Думается, что в рассматриваемом вопросе федеральный законодатель внесет коррективы на основании практики реализации Федерального закона № 33-ФЗ в части сохранения двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления в отдельных субъектах Российской Федерации. Магистральным же направлением развития территориальной организации местного самоуправления остается формирование и развитие одноуровневой модели, а также совершенствование статусов городских и муниципальных округов.

Раздел 4

ПОИСК МОДЕЛИ

ОРГАНИЗАЦИОННО-РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление было и остается коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения. Одновременно оно выступает выражением власти местного сообщества на определенной территории. Но в лице органов местного самоуправления (которые фактически принимают 99% всех управленческих решений) оно интегрировано в общую институциональную систему публичной власти. Именно органы публичной власти осуществляют функции демократического правового социального государства на началах взаимодействия между собой. Органы местного самоуправления работают совместно с федеральными органами государственной власти, но прежде всего с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это обусловлено объективно существующими тесными связями публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами публичной власти.

С. А. Авакьян справедливо отмечает, что «местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти»¹. Согласимся с В. И. Васильевым, что, согласно Конституции Российской Федерации, роль государства отнюдь не сводится к простой регистрации естественно возникшего местного самоуправления². Именно государство осуществляет правовое регулирование местного самоуправления, которое реализуется в установленных законодательством формах. Более того, в России 1990-х годов преобразование местных органов государственной власти в органы местного самоуправления осуществлялось посредством государственных реформ, путем изменения законодательства. Органы местного самоуправления были созданы не местными сообществами, а государством на основе местных советов и их исполкомов. Эти органы получили коммунальное хозяйство советских органов, все их ресурсы, как и все накопившиеся проблемы. Новые подходы к организации местной власти не изменили функции этой власти. Реализация данных функций встроена в государственный механизм публичной власти и управления.

Возложение Конституцией Российской Федерации на органы местного самоуправления (наряду с формами непосредственной демократии) самостоятельного решения вопросов местного значения (часть 1 статьи 130) не

¹ См.: Проблемы законодательства в области местного самоуправления: Материалы парламентских слушаний 19.01.2001. М.: Издание Государственной Думы, 2001. С. 18.

² См.: Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005. С. 174.

препятствует конструктивному взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Это несколько не умаляет признания и гарантированности самостоятельности местного самоуправления.

Взаимодействие необходимо для эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований. На эти же цели направлено участие органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории. Такое участие происходит как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, так и в иных установленных законодательством формах.

В целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении функций органов местного самоуправления не только по участию в исполнении государственных полномочий, но и по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, из регионального бюджета могут быть предоставлены субсидии местным бюджетам в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним законами субъекта Российской Федерации. Данный аспект взаимодействия органов публичной власти является значимым и отражает интересы населения как высшую цель осуществления местного самоуправления и публичной власти в целом.

Конституционная обязанность органов местного самоуправления (равно как и органов государственной власти) – взаимодействовать для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в его интересах – последовательно реализуется в Федеральном законе № 33-ФЗ, устанавливая широкий спектр способов взаимодействия органов публичной власти. Ведь права и свободы граждан, общественное благо определяют смысл, содержание и применение законов, смысл и назначение работы всех органов публичной власти (ст. 2, 18 Конституции Российской Федерации).

Первоначально Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» подробно и исчерпывающе определял полномочия органов местной власти каждого уровня без учета региональной специфики. Но формирование местного самоуправления было невозможно в условиях тотальной унификации регулирования муниципальных полномочий. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил муниципальную компетенцию более общо, предусмотрев норму, что законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения, не предусмотренные федеральными законами. На этой основе, по сути, в каждом субъекте Российской Федерации выстраивалась собственная модель разграничения компетенции. Как следствие, фе-

деральный и региональные органы закрепляли за муниципальными образованиями различные полномочия, не всегда обеспечивая их ресурсами, необходимыми для осуществления закрепленных за ними полномочий (проблема «необеспеченных мандатов» органов местного самоуправления).

Федеральный закон № 131-ФЗ был направлен на унификацию компетенции местного самоуправления и обеспечение согласованности работы государства и местной власти. В нем устанавливалось, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон, за исключением отдельных случаев, прямо им предусмотренных. Данные решения должны были предохранить местные бюджеты от необеспеченных мандатов.

Федеральный закон № 33-ФЗ пошел еще дальше. Значимой его новеллой видится запрет на изменение содержания полномочий муниципальных образований иными федеральными законами, кроме Федерального закона № 33-ФЗ (ст. 32). Таким образом, не только вопросы местного значения (ныне – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения), но и все полномочия муниципальных образований концентрируются в Федеральном законе № 33-ФЗ, любые их корректировки осуществляются только путем внесения в него поправок. Данная идея давно обсуждалась в отношении утративших силу Федерального закона № 131-ФЗ и Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», как и в отношении нового Федерального закона № 414-ФЗ. Идея состоит в том, чтобы все муниципальные, как и региональные, полномочия, концентрировались бы в едином тематическом законе.

Можно очень долго обсуждать преимущества и недостатки рассматриваемого подхода. Но нельзя не отметить, что он применим более к муниципальному уровню, нежели к уровню региональному. Следует констатировать, что на муниципальном уровне имеет место дефицит квалифицированных юристов. Муниципальным служащим непросто отслеживать полномочия по всему массиву законодательных актов, которые перманентно меняются. Концентрация всех муниципальных полномочий в одном федеральном законе должна существенно облегчить работу муниципальных служащих.

Федеральным законом № 33-ФЗ уточнена модель определения компетенции органов местного самоуправления. В нем дифференцированы полномочия органов местного самоуправления на те, которые в обязательном порядке принадлежат органам местного самоуправления, и на те, которые могут закрепляться за органами местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации. Данный подход увеличивает региональные возможности участвовать в разграничении полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления с учетом специфики региона, специфики муниципалитетов и социально-эконо-

мической целесообразности. Полагаем целесообразным установить возможность для регионального законодателя закреплять полномочия, которые могут закрепляться за органами местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации, дифференцированно (как для всех муниципальных образований, так и для отдельных муниципальных образований с учетом их готовности эффективно исполнять соответствующие полномочия).

Таким образом, можно выделить следующие категории полномочий органов местного самоуправления:

1. Базовые (неотъемлемые, обязательные) полномочия (устав, муниципальные акты, местный бюджет, символика, органы власти и т. д.).
2. Перераспределяемые или факультативные полномочия, которые региональные органы государственной власти могут взять на осуществление (часть вопросов ЖКХ, благоустройства, социальной сферы и т. д.).
3. Делегируемые полномочия, т.е. передаваемые региональными органами государственной власти вместе с финансовыми ресурсами (градостроительство, медицина, дорожная деятельность и т. д.).
4. Добровольно исполняемые органами местного самоуправления полномочия в сферах, не отнесенных к вопросам непосредственного жизнеобеспечения населения, за счет средств местных бюджетов, если нет законодательных запретов.

В Федеральном законе № 33-ФЗ очевидно стремление более четко распределить полномочия. Никуда не делась и задача их сопряжения с финансовыми и в целом ресурсными возможностями муниципалитетов. Крайне важна гармонизация его положений о компетенции с нормами Федерального закона № 414-ФЗ. В этой связи можно прогнозировать многократные корректировки перечня полномочий муниципальных образований.

Укрепление потенциала муниципальной власти как составляющей публичной власти привело к тому, что Федеральный закон № 33-ФЗ впервые достаточно широко предусматривает регулирование отношений, связанных с международными и внешнеэкономическими связями органов местного самоуправления. Данный факт свидетельствует об укрупнении масштаба вопросов, решаемых на уровне местного самоуправления, и возрастании роли «муниципальной дипломатии» в условиях санкций против России.

Раздел 5

ПОИСК ФОРМ РАЗВИТИЯ НАРОДОВЛАСТИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В Федеральном законе № 33-ФЗ установлен открытый перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это означает, что граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в любых формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, а также федеральному и региональному законодательству.

Основными формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления были и остаются муниципальные выборы и местный референдум, а также сход граждан (там, где такая форма возможна). Федеральный закон № 33-ФЗ внес мало новшеств в эти вопросы.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления федеральный законодатель отнес опрос, публичные слушания и общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление и сельских старост. Данные формы были несколько видоизменены законодателем.

Из очевидного нельзя не отметить упразднение такой формы, как голосование по отзыву выборных лиц. Данный институт практически не действовал и сегодня окончательно упразднен, утвердив «свободный мандат» выборных лиц в России и на муниципальном уровне. Упразднено также голосование по изменению границ муниципальных образований и преобразованию муниципальных образований, что связано с упрощением процедуры перехода большинства регионов к одноуровневой модели территориальной организации местного самоуправления.

Полагаем, что федеральный законодатель мог бы оставить больше вопросов организации местного самоуправления на выбор региона с использованием голосования. Возможность региона выбрать модель территориальной организации местного самоуправления установлена. Но потенциал предоставления большего выбора вариантов регулирования для регионов сохраняется. Так, всегда ли оптимально осуществлять учет мнения населения по тем или иным вопросам местного значения через представительный орган? Может, дать возможность регионам установить альтернативу: либо представительный орган, либо непосредственно население? И подумать о возврате голосования при выборе одноуровневой или двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления.

В свою очередь, получили более тщательное федеральное законодательное регулирование консультативные и проектные формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления: инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление (ТОС), публичные слушания (с возможностью онлайн-формата).

Участие граждан в решении публичных дел органами местного самоуправления, в том числе в режиме онлайн, происходит в различных формах,

объединенных термином «партиципаторная демократия», или демократия участия, а также «общественная делиберация». Речь идет о таком участии граждан, когда решение органов местного самоуправления не принято или оно не окончательно, либо само решение нуждается в общественной поддержке¹.

Участие граждан реализуется в различного рода их инициативах и различных формах общественного контроля (общественных мониторингах, проверках, экспертизах, обсуждениях, слушаниях). Выражается это в опросах среди населения, публичных слушаниях и общественных обсуждениях, различного рода собраниях граждан и всех вариантах инициативных проектов.

Федеральный закон № 33-ФЗ установил добротную основу для участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Но в Российской Федерации, как и во многих государствах, еще не сформирована традиция участия населения в решении публичных дел. Процедуры конкретных форм участия также не вполне совершенны и нуждаются в развитии. Но главное – это развитие правоприменительной практики, стремление самих граждан к самоорганизации и поддержка органов публичной власти таких инициатив.

Отдельного внимания заслуживает ТОС. Общественное самоуправление, в том числе местных территориальных сообществ, является важным достижением человечества, которое, однако, никогда не заменит местной власти. Если местное самоуправление по своей природе является подсистемой публичной власти, максимально близкой к власти государственной, то территориальное общественное самоуправление выступает максимально общественным явлением, формой самоорганизации граждан.

Реальная публичная власть на местах и в СССР, и в Российской Федерации, и в любом государстве принадлежит местным органам власти. Советские конституции декларировали много действительно демократических принципов и норм, в том числе и об общественном самоуправлении, при этом далеко не все они были реально действующими. В российском законодательстве ТОС до настоящего времени также оставались больше декларативными формами самоуправления, сегодня сделан упор на их развитие.

Традиции ТОС в нашей стране уходят в глубину веков к вечевой демократии. Вместе с тем в СССР территориальные сообщества не были развиты в плане самоорганизации, самоуправление более осуществлялось в рамках трудовых коллективов. Осуществление многих политических процессов, прежде всего делегирование на съезд, выдвижение кандидатур на выборные должности, происходило в СССР в трудовых коллективах, а не по месту жительства. Значительная роль трудовых коллективов ослабляла роль территориального сообщества.

Современное территориальное общественное самоуправление представляет собой комплексное явление, сочетающее общественно-гражданскую са-

¹ См.: Мэтьюз Д. Экология демократии: в поисках ведущей силы успешного будущего / пер. О. Ю. Фадиной; предисл. Д. В. Макарова. М.: Центр книги «Рудомино», 2016. С. 121–128.

моорганизацию и деятельность по участию в публичном местном самоуправлении. Собрания граждан, конференции граждан, органы ТОС участвуют в решении вопросов жизнеобеспечения населения, но не являются органами публичной власти. Их работа представляет собой участие в осуществлении местного самоуправления непосредственно населения и их самоорганизацию по решению конкретных вопросов. Поэтому органы ТОС не входят в систему органов местного самоуправления и не имеют властных полномочий.

На практике ТОС пока не играет значимой роли в решении вопросов местного значения. Можно назвать следующие причины:

1. Финансовые причины – отсутствие собственной материально-финансовой базы и нежелание населения нести расходы по решению вопросов своего жизнеобеспечения как территориального сообщества. Органы ТОС добивались определенных успехов лишь там, где получали поддержку от местного бюджета либо выступали хозяйствующими субъектами.

2. Юридические причины – отсутствие или недостатки муниципально-правовой базы деятельности ТОС. Стабильное функционирование ТОС было обусловлено тем, что органы местного самоуправления в своих нормативных актах предусматривали полномочия ТОС, обязательность учета мнения органов ТОС при принятии части своих решений, в целом проявляли внимание к ТОС. Во всех остальных случаях ТОС воспринимались как общественные организации по интересам или органы общественной самодеятельности и по сути игнорировались органами местного самоуправления.

3. Организационные причины – организационные сложности не позволили сформировать органы ТОС или сделать их деятельность постоянной. Относительно устойчиво функционировали традиционные органы ТОС (домкомы, уличкомы и т. п.). Иные инициативно созданные органы ТОС не смогли преодолеть значительные трудности, с которыми столкнулись в организации и работе.

Стратегия развития ТОС до 2030 года предусмотрела создание новых (новых форм) ТОС, расширение географии формирования ТОС, повышение уровня вовлеченности населения в работу ТОС, унификацию проектной деятельности ТОС и упорядочение системы ТОС (органы ТОС; местные и региональные советы и ассоциации ТОС; Общенациональная ассоциация ТОС). Однако реализовать ее не удастся.

Полагаем, что важно отказаться от идеи мобилизационной модели ТОС, т. е. стремления властей создавать ТОС по инициативе «сверху» и навязывать ТОС гражданам. Эффективность ТОС реально возможна лишь при поддержке органов местного самоуправления и органов государственной власти реальных гражданских инициатив, самоорганизации населения на местах. При этом важно, чтобы ТОС имели механизмы влияния на решения органов публичной власти по вопросам жизнеобеспечения. Не менее важны и механизмы учета мнения жителей конкретных территорий при осуществлении полномочий органов местного самоуправления. Такой подход не означает политиза-

ции ТОС. Напротив, политизация участия граждан в осуществлении местного самоуправления только помешает конструктивной работе.

Таким образом, в ходе нового этапа муниципальной реформы предстоит сложная работа органов публичной власти и институтов гражданского общества по развитию системы участия граждан в осуществлении местного самоуправления во всех незапрещенных законом формах. Органам публичной власти необходимо продолжать работу по развитию правовой и методологической основы функционирования всех форм участия граждан в решении вопросов жизнеобеспечения, а гражданскому обществу важно включаться во все конструктивные формы влияния на решения публичной власти и брать на себя ответственность за самоорганизацию на местах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новый этап муниципальной реформы свидетельствует о продолжении поиска оптимальной модели местного самоуправления в России. Данный поиск идет с опорой на традиции и накопленный опыт, а также исходя из единства публичной власти и служения ее народу.

Центральными вопросами реформы остаются территориальная организация местного самоуправления и организационно-финансовые его основы, прежде всего разграничения компетенции и ресурсов между уровнями публичной власти с расширением возможностей их взаимодействия в интересах населения. И все же нельзя забывать, что местное самоуправление – это не только часть «вертикали» власти, но и самоорганизация граждан, участие которых непосредственно в осуществлении и местного самоуправления бесценно.

Время покажет востребованность или невостребованность рассмотренных подходов к решению вопросов местного самоуправления, как и в целом оптимальность концепции Федерального закона № 33-ФЗ. Думается, в нем есть значительный позитивный потенциал, но будет важна его реализация, развитие норм в иных законах и подзаконных актах, в том числе на региональном уровне. И, разумеется, можно прогнозировать инициирование значительного числа поправок к Федеральному закону № 33-ФЗ.

Бесспорно одно – муниципальная власть в России сохраняется на новом витке реформ, и вполне реально дальнейшее расширение ее компетенции и возможностей. При этом единство публичной власти, действующей в интересах народа, является непреложным принципом любого развития. Эффективная система местного самоуправления, как и всей публичной власти, проходит между «Сциллой и Харибдой» – «бюрократическим абсолютизмом» и «демократическим анархизмом», которые одинаково, хоть и с разных сторон, уничтожают государство¹. В современных непростых условиях, когда факторов глобальной нестабильности куда больше, чем два мифических чудовища, потребуется немало усилий – как от органов публичной власти (государственных и муниципальных), так и от гражданского общества (его институтов и каждого гражданина) – чтобы обеспечить единство публичной власти при дифференциации ее функций и путей ее осуществления, не потеряв единства общества и готовности его к созидательному труду на благо всех и каждого.

¹ См.: *Флоренский П. А.* Предполагаемое государственное устройство в будущем: Сб. архивных материалов и статей / сост. игумен Андроник (Трубачев). М.: Городец, 2009. С. 39.

Сведения об авторах

Князев Владимир Александрович, кандидат психологических наук, ректор Корпоративного университета развития образования (вступительное слово).

Чертков Александр Николаевич, доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Корпоративного университета развития образования, профессор кафедры судебной власти, гражданского общества и правоохранительной деятельности юридического института Российского университета дружбы народов им. П. Лумумбы (разделы 1–5, заключение).

НОВЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
КАК НОВЫЙ ЭТАП МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ:
ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ ТРАДИЦИЯМ И ПОИСК РЕШЕНИЙ

Ежегодный научный доклад
Центра исследований проблем территориального управления
и самоуправления за 2025 год

Редактор *Е. Ю. Лосевская*
Оригинал-макет подготовила *Т. Л. Самохина*

Изд. № 1956. Формат 60×90/16.
Уч.-изд. л. 1,42. Усл. печ. л. 1,75. Заказ № 1772

Корпоративный университет развития образования
Юридический адрес: Московская обл., г. Мытищи, ул. Индустриальная, д. 13.
Фактический адрес: Москва, ул. Енисейская, д. 3, корп. 5