



НОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ИНСТРУКЦИЯ ПО ПРИМЕНЕНИЮ

БИБЛИОТЕКА ВШГУ



Новое законодательство о местном самоуправлении: инструкция по применению



| ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ ДЕЛО |

Москва | 2025

УДК 342.942
ББК 67.401
Н72

Авторский коллектив:

Кабанова И. Е., эксперт Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС — глава 3 (в соавт. с Кискиным Е.В.), глава 8 (в соавт. с Кискиным Е.В.)

Кискин Е. В., директор Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС — глава 1 (в соавт. с Шугриной Е.С.), глава 3 (в соавт. с Кабановой И. Е.), глава 5, глава 8 (в соавт. с Кабановой И. Е.)

Клишина М. А., первый заместитель генерального директора ООО «Центр исследования бюджетных отношений», эксперт Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления ВШГУ, РАНХиГС, канд. юрид. наук — глава 6

Пахомов А. В., руководитель проектного офиса «Муниципальный контроль» Союза российских городов, эксперт Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС — глава 7

Шугрина Е. С., профессор кафедры конституционного права СПбГУ, научный руководитель Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы ВШГУ РАНХиГС, д-р юрид. наук — глава 1 (в соавт. с Кискиным Е.В.), главы 2, 4

Рецензенты:

Чихладзе Л. Т., заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов (РУДН), профессор, д-р юрид. наук

Каракетов М. Д., ведущий советник аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, д-р ист. наук

Новое законодательство о местном самоуправлении: инструкция по применению / И.Е. Кабанова, Е.В. Кискин, М.А. Клишина [и др.]. — Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2025. — 200 с. — ISBN 978-5-85006-761-8

Весной 2025 года появился новый федеральный закон о местном самоуправлении — Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Закон подготовлен в развитие положений Конституции РФ о единой системе публичной власти и направлен на совершенствование организации местного самоуправления в Российской Федерации. Большинство норм нового закона вступили в силу с 19.06.2025, однако положения, касающиеся компетенционных основ местного самоуправления, вступят в силу примерно через полтора года — с 01.01.2027.

В книге дается описание новелл нового федерального закона, приводится анализ первых шагов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по его реализации. Отдельное внимание уделено возможным коллизиям и рискам, приводятся советы по их минимизации или предотвращению.

ISBN 978-5-85006-761-8

УДК 342.942
ББК 67.401

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2025

Оглавление

Глава 1. Общая характеристика развития законодательства о местном самоуправлении, или Зачем нужен новый закон.....	5
1.1. Реформирование местного самоуправления в контексте иных реформ, реализуемых на федеральном уровне	6
1.2. Роль и значение местного самоуправления в единой системе публичной власти.....	15
1.3. Новый федеральный закон о местном самоуправлении: концептуальные положения и первые шаги по его реализации.....	19
Глава 2. Региональные практики территориальной организации местного самоуправления.....	31
2.1. Понятие и виды муниципальных образований.....	32
2.2. Особенности перехода на одноуровневое местное самоуправление.....	38
2.3. Особенности осуществления местного самоуправления при сохранении двухуровневой системы местного самоуправления.....	43
Глава 3. Система органов местного самоуправления и статус лиц, замещающих муниципальные должности	49
3.1. Понятие и система органов местного самоуправления	50
3.2. Представительный орган муниципального образования.....	56
3.3. Глава муниципального образования.....	62
3.4. Местная администрация.....	71
3.5. Контрольно-счетный орган муниципального образования	76
3.6. Статус лиц, замещающих муниципальные должности.....	77
Глава 4. Взаимодействие органов местного самоуправления с жителями.....	88
4.1. Общая характеристика изменений, содержащихся в новом федеральном законе о местном самоуправлении.....	89
4.2. Сход граждан	93
4.3. Опросы.....	94
4.4. Публичные слушания.....	95
4.5. Собрание граждан	96
4.6. Инициативные проекты	97
4.7. Территориальное общественное обсуждение	98
4.8. Староста сельского населенного пункта	99
4.9. Формы вовлечения граждан в местное самоуправление, используемые ФОИВами.....	100
4.10. Формы участия граждан в местном самоуправлении, связанные с цифровизацией	103

Глава 5. Формирование компетенции местного самоуправления: новеллы закона и региональные практики.....	106
5.1. Понятие и структура компетенции органов местного самоуправления.....	107
5.2. Структура компетенции органов местного самоуправления в соответствии с Законом № 33-ФЗ.....	112
5.3. «Собственные» полномочия органов местного самоуправления.....	115
5.4. Перераспределение полномочий как основной механизм формирования компетенции органов местного самоуправления.....	120
5.5. Региональные практики перераспределения полномочий....	124
5.6. Осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий	134
5.7. Муниципальные правовые акты как форма осуществления полномочий органов местного самоуправления.....	146
Глава 6. Муниципальное имущество и финансы	152
6.1. Муниципальные полномочия с финансово-имущественной точки зрения	152
6.2. Муниципальное имущество	156
6.3. Местный бюджет.....	161
6.4. Учет финансово-имущественной составляющей при распределении муниципальных полномочий между муниципалитетами и субъектами РФ	166
Глава 7. Реформирование законодательства о публичном контроле: что меняется в сфере государственного контроля за местным самоуправлением.....	169
7.1. Особенности контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.....	170
7.2. Порядок проведения проверок органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Защита при проведении государственного контроля и надзора.....	174
7.3. Проблемы и перспективы реформирования публичного контроля	181
Глава 8. Вместо выводов, или Возможная дорожная карта по реализации Федерального закона № 33-ФЗ	186
8.1. Основные этапы реализации Федерального закона № 33-ФЗ	187
8.2. Приведение в соответствие с законом территориальных основ местного самоуправления.....	188
8.3. Приведение в соответствие с законом организационных основ местного самоуправления.....	190
8.4. Подходы к регулированию компетенции органов местного самоуправления субъектами РФ.....	195

Глава 1. Общая характеристика развития законодательства о местном самоуправлении, или Зачем нужен новый закон

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- ◆ реформирование местного самоуправления в контексте иных реформ, реализуемых на федеральном уровне;
- ◆ роль и значение местного самоуправления в единой системе публичной власти;
- ◆ концептуальные положения нового федерального закона о местном самоуправлении и первые шаги по его реализации.

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Конституция РФ.
2. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее—Федеральный закон № 33-ФЗ, Закон № 33-ФЗ).
3. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее—Федеральный закон № 131-ФЗ, Закон № 131-ФЗ).

5. Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

6. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года».

1.1. Реформирование местного самоуправления в контексте иных реформ, реализуемых на федеральном уровне

Реформирование местного самоуправления тесно переплетается с рядом смежных реформ и явилось итогом действий и решений, принятых в последние годы, в том числе:

- ◆ внесения изменений в Конституцию РФ в 2020 году;
- ◆ принятия Указа Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»;
- ◆ реформирования контрольно-надзорной деятельности, в том числе в части государственного контроля за местным самоуправлением;
- ◆ принятия новой стратегии пространственного развития России;
- ◆ повышения престижа работы в органах местного самоуправления;

- ◆ формирования единого муниципального сообщества, новые функции у БАРМСУ и СМО субъектов РФ;
- ◆ проведения муниципальной реформы и принятия нового федерального закона о местном самоуправлении.

В ходе конституционной реформы 2020 года в тексте Конституции РФ появилось большое количество изменений. В данном случае следует обратить внимание на то, что в конституционном поле появился термин «единая система публичной власти», который позже был раскрыт в федеральном законе о Государственном Совете.

Ознакомьтесь с документом

Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2):

Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством **организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия**, в том числе по вопросам **передачи полномочий между уровнями публичной власти**¹, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Более того, в рамках конституционной реформы в ст. 132 Конституции РФ появилась ч. 3, в которой говорится о важности взаимодействия органов

¹ Выделено автором здесь и далее.

публичной власти разного уровня, и сформулирована цель такого взаимодействия.

Ознакомьтесь с документом

Конституция РФ (ч. 2 ст. 132):

Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют **взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.**

В Указе Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» обновлены показатели улучшения качества жизни граждан с учетом уже проделанной работы, сделан важный акцент на народосбережение.

Ознакомьтесь с документом

В Указе Президента РФ от 07.05.2024 № 309 обозначены следующие национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года:

- а) сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи;
- б) реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) экологическое благополучие;
- д) устойчивая и динамичная экономика;
- е) технологическое лидерство;
- ж) цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы.

Новые акценты в деятельности органов публичной власти были сформулированы и в ходе заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления 20.04.2023 и легли в основу перечня поручений от 04.06.2023 № 1111. Особенno следует выделить следующие:

- ◆ помошь и поддержка новым территориям, гармонизация их законодательства с законодательством РФ;
- ◆ увеличение мер социальной и иной поддержки жителей, в том числе участников СВО и их родственников;
- ◆ адаптация реформы контрольно-надзорной деятельности к нуждам местного самоуправления;
- ◆ повышение престижа и популяризация муниципальной службы, разработка и реформирование имеющихся образовательных проектов и продуктов;
- ◆ разработка и внедрение новых мер поддержки муниципальной экономики, связанных с оптимизацией имеющихся ресурсов и синхронизацией развития;
- ◆ инвентаризация полномочий, фактически осуществляемых органами местного самоуправления;
- ◆ разработка мер поддержки развития сельских территорий (опорные населенные пункты и т.п.);
- ◆ создание новых механизмов и форм взаимодействия органов публичной власти разного уровня.

Адаптация реформы контрольно-надзорной деятельности к нуждам местного самоуправления уже проявилась в ряде решений, принятых в сфере государственного контроля за местным самоуправлением:

- ◆ приказ Генпрокуратуры России от 31.08.2023 № 580 (акцент на профилактику, а не на наказание);

- ◆ приказ Генпрокуратуры России от 10.09.2024 № 655 (требования органов прокуратуры, для реализации которых органам местного самоуправления необходимо понести расходы свыше 1 млн руб., имеют особый порядок согласования);
- ◆ Федеральный закон от 13.07.2024 № 177-ФЗ (списаны штрафы и исполнительный сбор по состоянию на 01.07.2022);
- ◆ Федеральный закон от 13.07.2024 № 181-ФЗ (уточнен механизм ответственности по переданным полномочиям);
- ◆ Федеральный закон от 26.12.2024 № 480-ФЗ (внесение изменений в ст. 24.5 КоАП РФ—освобождение от административной ответственности, если недостаточно средств в местном бюджете);
- ◆ подготовлен проект федерального закона о контроле в единой системе публичной власти.

Более подробная информация об этих и иных решениях будет представлена в последующих главах.

Местное самоуправление и пространственное развитие страны

Распоряжением Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р была утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года.

Целью пространственного развития Российской Федерации является формирование сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики Российской Федерации, которое будет способствовать достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности.

Ознакомьтесь с документом

Стратегия призвана максимально вовлечь пространство в достижение национальных целей с учетом необ-

ходимости эффективного использования имеющихся ресурсов. В Стратегии определены пространственные приоритеты, позволяющие сконцентрировать ресурсы из бюджетных и внебюджетных источников, в том числе в рамках национальных проектов и государственных программ, на решении ключевых задач развития, а также механизмы для обеспечения эффективности их использования.

Пространственные приоритеты включают:

- ◆ систему опорных населенных пунктов, которые формируют системы расселения, инфраструктуры и экономики РФ и обеспечивают развитие прилегающих к ним территорий;
- ◆ основные направления развития федеральных округов РФ, Арктической зоны РФ и новых субъектов РФ, а также геостратегических территорий РФ, которые учитывают их специфику, новые вызовы и возможности для их развития.

Эффективность использования ресурсов будет достигаться за счет реализации закрепленных в Стратегии общих и отраслевых принципов пространственного развития, предусматривающих:

- ◆ обеспечение максимальной загрузки существующих объектов инфраструктуры;
- ◆ планирование создания новых объектов инфраструктуры на основе их приоритизации с учетом оценки социально-экономических эффектов;
- ◆ создание центров, обеспечивающих доступ к образованию, медицинской помощи, услугам в сфере культуры и реализацию иных потребностей жителей нескольких субъектов РФ или муниципальных образований.

На первый взгляд кажется, что пространственное развитие страны и развитие местного самоуправления между собой никак не связаны. Однако определенные территории (муниципальные образования, населенные пункты) могут получать дополнительный правовой статус (монастыри, агломерации, ЗАТО, административные центры субъектов РФ и др.), необходимый для решения федеральных и/или реги-

ональных задач (развитие экономики, обеспечение безопасности и др.). Особое значение в последнее время приобретает развитие опорных населенных пунктов.

Перечень опорных населенных пунктов, развитие которых рассматривается как приоритетное, был утвержден президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации (протокол от 16.12.2024 № 143пр); перечень опорных населенных пунктов размещен на сайте Минэкономразвития России и включает 2160 населенных пунктов¹. В таблице 1 приведены отдельные примеры.

Таблица 1

Отдельные примеры опорных населенных пунктов (полный перечень насчитывает 2160 населенных пунктов и размещен на сайте Минэкономразвития России)

Субъект РФ	Муниципальное образование	Населенный пункт	Критерий, на основании которого населенный пункт включен в Единый перечень
Алтай-ский край	Целинный муниципальный район	с. Бочки	Реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории
Архан-гельская область	Приморский муниципальный округ	п. Соловецкий	Населенный пункт, который является основным центром предоставления социальных услуг для одного или нескольких муниципальных образований, определенный высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации
Брянская область	Климовский муниципальный район	п. Климово	Крупнейший по численности населения населенный пункт в приграничном муниципальном образовании, обеспечивающий безопасность государственной границы

¹ https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_rазвитие/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_развития/strategiya_prostranstvennogo_развития_rossii_do_2030_goda_c_prognozom_do_2036_goda/edinyy_perechen_opornyh_naselennyh_punktov_rf/

Окончание табл. 1

Субъект РФ	Муниципальное образование	Населенный пункт	Критерий, на основании которого населенный пункт включен в Единый перечень
Волгоградская область	Камышинский муниципальный район	г. Петров Вал	Основная функция населенного пункта состоит в обслуживании критически важной инфраструктуры
Воронежская область	Поворинский муниципальный район	г. Поворино	Основная функция населенного пункта состоит в обслуживании критически важной инфраструктуры
Омская область	Городской округ город Омск	г. Омск	Является ядром городской агломерации (численность населения города свыше 250 тыс. чел.)

Повышение престижа работы в органах местного самоуправления и создание единого муниципального сообщества

В последнее время конституируется формирование единого муниципального сообщества, состоящего из выборных лиц, муниципальных служащих и иных работников местного самоуправления, работников муниципальных организаций, а также из лиц, вовлеченных в осуществление местного самоуправления (члены органов территориального общественного самоуправления, сельские старосты и т. п.). По некоторым данным, численность муниципального сообщества составляет свыше 4,8 млн чел.¹.

В целях повышения престижа работы в органах местного самоуправления:

- ◆ учреждено почетное звание «Заслуженный работник местного самоуправления Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 16.01.2024 № 41);
- ◆ учреждена премия «Служение»;

¹ В Москве началась образовательная программа «Школа мэров» для новых потоков участников. URL: <https://lenta.ru/news/2025/10/20/v-moskve-nachalas-obrazovatelnaya-programma-shkola-merov-dlya-novyh-potokov-uchastnikov/>.

- ◆ активно проводится «Муниципальный диалог», являющийся площадкой взаимодействия представителей муниципального сообщества и федеральных органов государственной власти и дающий возможность сформулировать проблемы;
- ◆ регулярно проводятся Всероссийские форумы «Малая родина—сила России» и прямой диалог с федеральными руководителями;
- ◆ созданы новые образовательные программы и продукты («школа мэров», цифровой университет муниципалитетов и др.).

Повышение роли ВАРМСУ и СМО субъектов РФ

ВАРМСУ—федеральная организация, объединяющая муниципальное сообщество страны и обеспечивающая его консолидацию. На уровне субъектов РФ действуют советы муниципальных образований, выполняющие на региональном уровне похожие функции.

В перечне поручений Президента РФ, который был подписан по итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления в 2023 году, есть отдельный пункт, прямо посвященный мерам поддержки региональных советов муниципальных образований (Пр. № 1111 от 04.06.2023, п. 11б), в котором говорится: реализовать комплекс мер по поддержке деятельности советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, предусмотрев выделение соответствующего финансирования.

В Федеральном законе № 33-ФЗ особый статус ВАРМСУ и СМО субъектов РФ проявляется, в частности, в следующем:

- ◆ ВАРМСУ готовит и представляет в Правительство РФ ежегодный доклад о состоянии и развитии местного самоуправления в Российской Федерации;
- ◆ СМО субъекта РФ готовит и представляет в высший исполнительный орган субъекта РФ и ВАРМСУ

- ежегодный доклад о состоянии и развитии местного самоуправления в субъекте РФ;
- ◆ ВАРМСУ, СМО субъекта РФ вправе вносить кандидатуры на должность главы муниципального образования высшему должностному лицу субъекта (ст. 19 Федерального закона № 33-ФЗ);
 - ◆ СМО субъекта РФ высказывает мнение при отрешении главы муниципального образования от должности (ст. 21 Федерального закона № 33-ФЗ);
 - ◆ СМО субъекта РФ готовит заключение на проект закона субъекта РФ, предусматривающего наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 34 Федерального закона № 33-ФЗ).

1.2. Роль и значение местного самоуправления в единой системе публичной власти

Российская конституционная модель местного самоуправления достаточно неоднозначна.

Ознакомьтесь с документом

Конституция РФ (ст. 12):

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

На первый взгляд, в ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления достаточно жестко отделяются от органов государственной власти. Здесь находит свое отражение представление о том, что самоуправление — институт гражданского общества,

поэтому оно не входит в государственный аппарат, действует с государством на равных и располагает полным набором управленческих функций, перечисленных в законе исчерпывающе. Однако положение ст. 12 Конституции РФ должно соотноситься с нормой ст. 3, согласно которой единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, реализующий свою власть непосредственно (через выборы и референдумы), а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Муниципальные образования, обладая значительной автономией, выступают все же как географически обособленные подразделения государства. То есть их органы власти являются органами, обеспечивающими интересы собственно местного населения, и одновременно представителями государства на местах.

Таким образом, местное самоуправление является одновременно уровнем публичной власти и формой самоорганизации граждан на местном уровне. Поэтому закрепление законом о поправке к Конституции 2020 года положений о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления закономерно и отражает реальную природу российского местного самоуправления.

Ознакомьтесь с документом

В заключении Конституционного суда РФ о соответствии закона о поправках положениям глав 1, 2 и 9 Конституции сделаны два важных вывода:

- ◆ категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство», отражающих власть народа, а значит, органы местного самоуправления как форма реализация народом власти входят в указанную единую систему;
- ◆ органы местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти осуществляют на соответствующей территории функции

демократического правового социального государства¹.

Новый закон о местном самоуправлении является закономерным развитием названных конституционных положений в их интерпретации Конституционным судом. Это ярко проявляется в определении местного самоуправления, приведенном в Федеральном законе № 33-ФЗ.

Ознакомьтесь с документом

Федеральный закон № 33-ФЗ (ч. 1 ст. 1):

Местное самоуправление—признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией Российской Федерации настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами,—законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, закон подчеркивает двойственную природу местного самоуправления—как самоорганизации людей и уровня публичной власти. Соответственно, в единую систему публичной власти входит не местное самоуправление в целом, а его органы, реализующие властные функции.

¹ Заключение Конституционного суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

В отличие от Федерального закона № 131-ФЗ, направленного на установление единых федеральных гарантий права на местное самоуправление, смысл нового закона, что отражено уже в его наименовании,—максимально полно интегрировать «властную» часть местного самоуправления—его органы—в единую систему власти в стране. Эта направленность проявляется в следующих положениях закона:

- ◆ преимущественно одноуровневая модель местного самоуправления, направленная на оптимизацию количества субъектов и объектов управления;
- ◆ отказ от описания вопросов местного значения как предметов ведения муниципалитетов (круга местных дел), характеризующих сферу их деятельности как во властной (органы), так и в самоуправленческой частях (формы непосредственной демократии);
- ◆ переход к описанию компетенции через полномочия—меры властного воздействия, реализуемые органами местного самоуправления;
- ◆ максимально широкое усмотрение субъектов Российской Федерации в определении компетенции (и, соответственно, доходных источников) муниципалитетов (можно собрать сферу компетенции индивидуально для каждого муниципального образования, перераспределив в пользу регионов до 47 полномочий из 65);
- ◆ значительное влияние субъектов РФ на организацию местного самоуправления (наименования, структура органов, место в системе и порядок избрания главы муниципального образования);
- ◆ прямое участие региона в наделении полномочиями и в прекращении полномочий глав муниципальных образований и лиц, временно исполняющих их обязанности, а также дисциплинарные меры со стороны губернаторов в отношении глав муниципалитетов.

Однако все указанные положения не меняют двойственной природы местного самоуправления— как самоорганизации людей и уровня публичной власти. Поэтому местное самоуправление призвано не только обеспечить предоставление населению определенного набора услуг и реализацию общенациональной политики на местах, но также удовлетворить запрос граждан на непосредственное участие в управлении общими делами, консолидировать жителей, сформировать своего рода «соседское сообщество».

Данный вывод имеет **важное практическое значение**: успешным местное самоуправление будет только в диалоге с людьми, при условии консолидации местного сообщества, формирования у граждан приверженности месту своего жительства.

1.3. Новый федеральный закон о местном самоуправлении: концептуальные положения и первые шаги по его реализации

Вступление в силу Федерального закона № 33-ФЗ

Значительная часть норм нового закона вступила в силу с 19.06.2025, однако положения, касающиеся осуществления органами местного самоуправления «собственных» полномочий по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, вступят в силу только с 01.01.2027. Это необходимо для приведения норм как федеральных, так и региональных законов в соответствие с новой моделью регулирования полномочий местного самоуправления.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, и муниципальные правовые

акты подлежат приведению в соответствие с Федеральным законом № 33-ФЗ не позднее 01.01.2027. До их приведения в соответствие с Законом они применяются к отношениям в части, не противоречащей Федеральному закону № 33-ФЗ.

Таким образом, по значительному кругу вопросов в новом законе не установлен переходный период. Вместе с тем вступление в силу нового закона не означает, что все органы местного самоуправления одномоментно прекращают свои полномочия.

Обратите внимание!

Например, в ч. 14 ст. 19 говорится, что в случае принятия закона субъекта РФ, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, данный порядок применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного закона субъекта РФ.

Более подробная информация об этом будет представлена в последующих главах.

Общая характеристика Федерального закона № 33-ФЗ

Структура Закона и логика расположения тех или иных норм претерпели определенные изменения. Например, в Законе нет статьи, посвященной понятиям и терминам, хотя определения некоторых терминов встречаются в статьях, где термин впервые упоминается или где подробно регулируются соответствующие отношения.

Так, определение термина «муниципальное образование» приводится в ч. 1 ст. 9 Закона: муниципальным образованием признается публично-правовое образование, созданное на территории с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. Попутно следует отметить, что,

в отличие от Закона № 131-ФЗ, это определение является содержательным, раскрывающим существенные признаки муниципального образования и его место в ряду не объектов, а субъектов права (на что указывает термин «публично-правовое образование», который активно используется в иных федеральных законах для описания властных территориальных субъектов).

Есть и иные подобные примеры. Если раньше была отдельная глава, посвященная особенностям ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, то сейчас соответствующие механизмы могут быть найдены в статьях, посвященных конкретным органам местного самоуправления.

Некоторые главы перенесены в новый закон практически без изменений. Это касается, в частности, глав, посвященных межмуниципальному сотрудничеству, международным и внешнеэкономическим связям органов местного самоуправления. Это же характерно и для ряда иных норм — в законе сохранено большое количество привычных положений, хотя их место в структуре текста изменилось.

В Законе № 33-ФЗ появилось большое количество процессуальных норм, регулирующих фактически сложившиеся отношения. Например, появились нормы, направленные на упорядочивание правового регулирования проведения заседания представительного органа в дистанционном формате (формате ВКС).

Ознакомьтесь с документом

Федеральный закон № 33-ФЗ (ч. 4 ст. 4):

Уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами в соответствии с законами субъекта Российской Федерации могут предусматриваться порядок дистанционного взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, порядок дистанционного участия в заседаниях представительного органа муниципального образования.

Во время пандемии коронавируса в связи с невозможностью проведения очных заседаний органов публичной власти, в том числе представительных органов местного самоуправления, появились разъяснения Минюста России (письмо от 02.02.2021 № 08-9883/21), Генпрокуратуры России (письмо от 26.01.2021 № 74/2-101-2020), была сформирована правоприменительная практика.

Обратите внимание!

В муниципальных нормативных правовых актах, регулирующих особенности организации и проведения заседаний представительных органов с использованием ВКС, урегулированы следующие вопросы:

- ◆ основания или условия использования ВКС (только режим повышенной готовности или что-то иное);
- ◆ особенности идентификации участников заседания и их регистрации;
- ◆ название программного продукта или платформы, на основе которой происходит подключение (есть различия в российских и иностранных продуктах, способах защиты информации, количестве подключаемых и т. п.);
- ◆ особенности присутствия или участия жителей в заседаниях представительных органов;
- ◆ особенности трансляции заседаний;
- ◆ процедура предоставления слова докладчику, иному выступающему;
- ◆ форма голосования и особенности принятия решения, в том числе при проведении заседания в смешанном формате (есть примеры того, что предусматривается возможность проведения тайного голосования при достаточном количестве лично присутствующих депутатов; депутаты, участвующие в заседании с помощью ВКС, в процедуре тайного голосования не участвуют);

- ◆ особенности ведения видеозаписи и аудиозаписи, стенографирования, ведения протокола и иных документов¹.

Изменилась и очередность расположения ряда глав, их названия. Так, если раньше глава, посвященная органам местного самоуправления, имела порядковые номер 6, то сейчас—3. Если в Федеральном законе № 131-ФЗ данная глава называлась «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления», то в новом Федеральном законе № 33-ФЗ глава стала именоваться иначе—«Организационные основы местного самоуправления». Аналогичные трансформации произошли и с рядом других глав.

Наиболее значимые новеллы Федерального закона № 33-ФЗ касаются следующих положений:

- ◆ понятие местного самоуправления, его место в системе публичной власти;
- ◆ территориальные основы местного самоуправления (новый закон ориентирован на одноуровневость и укрупнение территорий; в случае перехода на одноуровневость обратный переход на двухуровневость невозможен);
- ◆ определение круга «собственных» полномочий органов местного самоуправления;
- ◆ организационные основы местного самоуправления (в частности, статус главы муниципального образования и его место в системе органов местного самоуправления, формирование территориальных органов местной администрации; регулирование ряда форм непосредственного

¹ Более подробно о результатах мониторинга правоприменительной практики по использованию формата ВКС в работе представительных органов муниципальных образований см. в статье: Шугрина Е.С. Использование формата ВКС в работе представительных органов муниципальных образований: особенности правоприменительной практики// Муниципальное имущество: управление, право, экономика. 2022. № 1. С. 3–10.

народовластия и участия в осуществлении местного самоуправления).

Эти и иные положения нового Закона более подробно будут раскрыты в последующих главах.

Реализация Федерального закона № 33-ФЗ требует взаимодействия разных уровней публичной власти, особенно по линии представительных органов.

Это интересно

Анализ нормативных актов субъектов РФ позволяет выделить ряд примеров взаимодействия представительных органов регионального и муниципального уровней публичной власти, межмуниципального взаимодействия представительных органов:

- ◆ ассоциация или союз представительных органов субъекта РФ или его части (напр.: Ассоциация представительных органов муниципальных образований Республики Саха (Якутия), Ассоциация представительных органов муниципальных образований Пермского края «ЮГ»);
- ◆ палата представительных органов, действующая в составе совета муниципальных образований субъекта РФ (напр.: практики Иркутской, Амурской областей, Республики Крым);
- ◆ ассоциация по взаимодействию представительных органов государственной власти и местного самоуправления (напр.: Красноярский край, Нижегородская область);
- ◆ совет по взаимодействию (реже по координации) представительных органов регионального и муниципального уровней при законодательных органах государственной власти субъектов РФ (есть примеры того, что поселения в них не включаются, напр.: Ярославская, Кировская, Самарская области и др.);
- ◆ ежегодные программы взаимодействия Государственного Собрания Республики Марий Эл с представительными органами муниципальных образований Республики Марий Эл.

Это интересно

Есть практики институализации комплексного регулярного взаимодействия разных уровней публичной власти, реализуемых на площадке СМО субъектов РФ:

- ◆ Совет региональных и местных властей и сообществ Ульяновской области (создан в 2011 году по инициативе Совета муниципальных образований совместно с Правительством Ульяновской области, Законодательным Собранием Ульяновской области, Общественной палатой Ульяновской области и главами муниципальных администраций; Совет объединил на равных руководителей представительных и исполнительных органов всех муниципальных образований Ульяновской области, руководителей исполнительной власти Ульяновской области, членов Правительства и руководителей Законодательного Собрания, а также региональной Общественной палаты. Цель создания Совета региональных и местных властей в Ульяновской области— максимальное использование ресурсов местного самоуправления, привлечения широкого круга общественности к обсуждению наиболее важных направлений социально-экономического развития Ульяновской области, придания системного характера правотворческому процессу в регионе. Председателем Совета региональных и местных властей в Ульяновской области является Губернатор Ульяновской области, сопредседателем—председатель Законодательного Собрания);
- ◆ Муниципальное собрание Новгородской области (Положение о муниципальном собрании утверждено решением Правления Ассоциации «Совет муниципальных образований Новгородской области» от 24.12.2021 № 17; формат предполагает регулярное взаимодействие губернатора Новгородской области и региональных органов государственной власти с органами местного самоуправления).

Работа по реализации Федерального закона № 33-ФЗ предполагает разные действия и решения органов публичной власти. Более подробная информация будет представлена позже в главе, посвященной

дорожной карте реализации Федерального закона № 33-ФЗ.

Оценивая первые шаги по реализации нового закона, можно выделить следующие региональные и муниципальные практики:

- ◆ составление сравнительного анализа нового и старого законодательства, определение объема работы;
- ◆ создание рабочих групп—выявление и согласование интересов;
- ◆ направление запросов в профильные РОИВ (в части полномочий);
- ◆ обсуждение наиболее значимых решений с жителями.

Лучшие региональные практики

Для проработки поправок в июне 2025 года в Алтайском Заксобрании была создана рабочая группа по вопросам совершенствования организации местного самоуправления в Алтайском крае. В нее вошли 27 человек—представители законодательной, исполнительной власти, представители муниципалитетов и другие¹.

Распоряжением Губернатора Оренбургской области от 30.07.2025 образована рабочая группа по координации вопросов, связанных с реализацией нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Руководителем рабочей группы назначен исполняющий обязанности вице-губернатора—заместителя председателя Правительства Оренбургской области по внутренней политике—министра региональной и информационной политики Юрий Мироненко. В состав группы включен секретарь СМО Орен-

¹ Более подробная информация о работе этой группы представлена на сайте Законодательного Собрания Алтайского края: <https://www.akzs.ru/news/1115/104739>.

Лучшие муниципальные практики

Еще весной 2025 года в городе Гермю была составлена таблица, в которой представлен сравнительный анализ положений Федеральных законов № 131-ФЗ и 33-ФЗ.

**Сравнительный анализ
федеральных законов от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ и от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Законы №№ 131-ФЗ, 33-ФЗ)**

№	Предмет новеллы	Правовая норма Закона № 131-ФЗ	Правовая норма Закона № 33-ФЗ
1	Структура правового акта	состоит из премамбулы и 13 глав, включающих 113 статей	состоит из 12 глав, включающих 94 статьи. Отдельные положения перераспределены внутри закона (отдельные статьи по смыслу включены в содержание других статей (ранее предусмотренных в Законе № 131-ФЗ))
2	Правовая природа МСУ		
2.1	определение понятия	форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах установленных Конституцией РФ, федеральными законами — законами субъектов РФ, самостоительное и под свою ответственность и (или) решение населения местного значения и (или) через органы МСУ вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (часть 2 статьи 1)	признаемая и гарантируемая Конституцией РФ формой самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией РФ на настоящим федеральным законом, другими федеральными законами, — в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов РФ [ч. 1 ст. 1]
2.2	положение о роли МСУ в системе публичной власти	рамочное упоминание в контексте муниципального сотрудничества (ч. 1 ст. 67)	введены положения о единстве системы публичной власти в РФ в соответствии с Конституцией РФ [ч. 4, 5, 7 ст. 1, ч. 2 ст. 2, ч. 3, 4 ст. 4, ч. 10 ст. 4, ч. 20 ст. 19, ч. 5 ст. 42, ч. 1 ст. 77]
2.3	возможность ограничения прав граждан на осуществление МСУ	могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц	не регулировано

бургской области, представляющий интересы органов местного самоуправления.

По распоряжению Губернатора Новосибирской области создана рабочая группа. В ее состав вошли представители органов исполнительной и законодательной власти Новосибирской области, а также органов местного самоуправления. Принято решение о подготовке перечня поручений Губернатора Новосибирской области о приведении регионального законодательства в соответствие с федеральным. По результатам первого заседания, состоявшегося 16.07.2025, областным исполнительным органам власти поручено создать рабочие группы с участием органов местного самоуправления для рассмотрения вопросов перераспределения полномочий. Кроме того, началась разработка «дорожной карты» по реализации положений нового закона о местном самоуправлении Новосибирской области¹.

Власти Тывы решили вынести предлагаемые федеральным законодательством варианты реформы местного самоуправления на суд жителей. Для этого во всех районах и в каждом поселении будут организованы сходы граждан, где люди решат—переходить на одноранговую систему органов местного самоуправления или сохранить существующую, в два уровня². Сходы запланированы на второе полугодие 2025 года. Обсуждаться на них будет не только реформа, но и ряд других проблем: профилактика ДТП, незаконный оборот алкогольной продукции и др.³.

Подобные примеры есть и в других регионах. Важно обратить внимание на то, чьим решением создана соответствующая рабочая группа, входят ли в ее состав представители органов местного самоуправления и/или совета муниципальных образований, когда начались реальные заседания и обсуждения.

¹ <https://minregion.nso.ru/news/11516>.

² <https://rtyva.ru/press/news/5285/>.

³ <https://www.kommersant.ru/doc/7835382>.

Лучшие региональные практики

В Республике Бурятия первое обсуждение новелл Федерального закона № 33-ФЗ состоялось еще 22.05.2025 в форме круглого стола под председательством Петра Мордовского, главы парламентского комитета по го- сустоустройству. По итогам обсуждения принято решение о создании рабочей группы с участием глав муниципа- литетов, экспертов и депутатов, а также о проведении серии кустовых совещаний в районах республики для более детального изучения ситуации на местах¹.

Ранее уже приводился пример того, как в новом законе формулируется механизм правового регули- рования: особенности использования формата ВКС в работе представительного органа регулируются уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами в соответствии с законами субъекта РФ.

Обратите внимание!

В ряде случаев органы местного самоуправления мо- гут принимать решения только при наличии соотве- тствующего закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ.

По вопросу возможности осуществления органами местного самоуправления опережающего правово- го регулирования правоприменительная прак- тика сильно различается; как правило, данное право не подтверждается судами.

Это интересно

Результаты мониторинга правоприменительной практики по вопросу о возможности осуществления орга- нами местного самоуправления опережающего правового регулирования опубликованы в статье: Шуг-

¹ <https://ulan.mk.ru/politics/2025/05/22/v-buryatii-nachalos-obsuzhdenie-reformy-mestnogo-samoupravleniya.html>.

рина Е. С. Осуществление органами местного самоуправления опережающего правового регулирования в материалах правоприменительной практики // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2024. № 3. С. 25–30.

Практические выводы:

1. Принятие Федерального закона № 33-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в единой системе публичной власти» является важной и неотъемлемой частью федеральных реформ и органично вписано в них.
2. Смысл нового закона, как следует из его названия,—интеграция местного самоуправления в единую систему публичной власти в стране. При этом закон подчеркивает двойственную природу местного самоуправления— как самоорганизации людей и как уровня публичной власти.
3. Федеральный закон № 33-ФЗ вступил в силу частично; для нескольких статей установлен иной срок—01.01.2027.
4. Наиболее существенные новеллы Федерального закона № 33-ФЗ касаются территориальной, организационной и компетенционных основ.
5. Реализация положений нового закона о местном самоуправлении предполагает тесное взаимодействие органов региональных и муниципальных органов публичной власти, причем не только по линии представительных, но и исполнительных органов.
6. В ряде случаев органы местного самоуправления могут принимать решения только при наличии соответствующего закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ. У органов местного самоуправления отсутствует право опережающего правового регулирования.

Глава 2. Региональные практики территориальной организации местного самоуправления

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- ◆ что такое муниципальное образование и какие виды муниципальных образований существуют;
- ◆ какие есть производства по переходу на одноуровневую модель местного самоуправления;
- ◆ можно ли сохранить двухуровневое местное самоуправление;
- ◆ какие особенности реализации муниципальной реформы возникают при двухуровневом местном самоуправлении.

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Конституция РФ.
2. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2.1. Понятие и виды муниципальных образований

Статьи Федерального закона № 33-ФЗ, посвященные территориальной организации местного самоуправления, содержат достаточно существенные новеллы.

Во-первых, в Законе появилось новое определение термина «муниципальное образование».

Ознакомьтесь с документом

Согласно ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 33-ФЗ, муниципальным образованием признается публично-правовое образование, созданное на территории с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления.

Во-вторых, новый закон изначально ориентирован на одноуровневое местное самоуправление. На основании ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 33-ФЗ местное самоуправление осуществляется в следующих видах муниципальных образований:

- ◆ городской округ;
- ◆ муниципальный округ;
- ◆ внутригородское муниципальное образование города федерального значения.

Ознакомьтесь с документом

Городским округом является муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа. В состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными

образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа. Площадь территорий сельских населенных пунктов и территорий, предназначенных для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, входящих в состав городского округа, не может превышать в два раза и более площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в пять раз и более превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.

Муниципальным округом является муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. В состав территории муниципального округа также могут входить территории городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры муниципального округа. Площадь территорий сельских населенных пунктов и территорий, предназначенных для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры муниципального округа, входящих в состав муниципального округа, должна в два раза и более превышать площадь городских населенных пунктов, входящих в состав муниципального округа.

Внутригородским муниципальным образованием города федерального значения является муниципальное образование, расположенное на территории города федерального значения.

Основное различие муниципального и городского округа связано с тем, что городской округ—городская территория, а муниципальный округ—сельская территория, хотя объем полномочий в обоих случаях является одинаковым. Городской или сельский уклад жизни имеет значение для развития территории, получения жителями определенных льгот или социальных благ, а также в иных случаях. В Законе № 33-ФЗ

установлены те же критерии, что и в действовавшем ранее Федеральном законе № 131-ФЗ:

- ◆ городской округ—это один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа;
- ◆ в городской округ могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями;
- ◆ городской округ может включать в себя территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два раза и более площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа;
- ◆ на территории городского округа плотность населения должна в пять раз и более превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.

Вид муниципального образования определяется законом субъекта РФ в соответствии с требованиями Закона № 33; границы муниципальных образований также утверждаются законом субъекта РФ. Территория субъекта РФ разграничивается между муниципальными и городскими округами, а в субъектах РФ—городах федерального значения—между внутригородскими муниципальными образованиями города федерального значения. Территория муниципального образования должна полностью располагаться на территории одного субъекта Российской Федерации.

Это интересно

Территория ЗАТО Саров расположена на территории не только Нижегородской области, но и Республики

Мордовия. Согласно Закону РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 08.08.2024) «О закрытом административно-территориальном образовании», для ЗАТО такие ситуации возможны.

Границы муниципальных образований, как правило, устанавливаются с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования. Указанные требования в соответствии с законами субъектов РФ могут не применяться в отношении муниципальных образований на территориях с низкой плотностью населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

К территориям с низкой плотностью населения относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных образований в субъектах РФ, плотность населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности населения в РФ.

В-третьих, в ч. 7 ст. 9 Федерального закона № 33-ФЗ говорится, что возможна и двухуровневая система местного самоуправления, если в субъекте РФ будет принят соответствующий закон.

Ознакомьтесь с документом

В субъектах РФ, имеющих социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности, регулирование вопросов организации местного самоуправления может осуществляться с учетом особенностей, предусматривающих возможность сохранения установленной законом субъекта РФ на день вступления в силу настоящего Федерального закона территориальной организации местного самоуправления с осуществлением местного самоуправления в видах муниципальных образований, указанных в п. 1 и 2 ч. 2 ст. 9, и (или) муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему организации местного самоуправления (поселения (сельские и городские) и муниципальные районы).

Видно, что для реализации положений ч. 7 ст. 9 Федерального закона № 33-ФЗ достаточно принятия закона-декларации. Возможно, это является одной из причин, почему соответствующих законов принято не так много. О намерении сохранить двухуровневое местное самоуправление заявляли главы примерно 15–20 субъектов РФ.

Это интересно

В настоящее время законы, из которых следует сохранение двухуровневого местного самоуправления, приняты в Воронежской и Саратовской областях, Республиках Крым и Мордовия, Еврейской автономной области.

Значительное количество субъектов РФ являются полностью или частично одноуровневыми. Следует напомнить, что Федеральный закон № 33-ФЗ не предусматривает возвращения к двухуровневому местному самоуправлению.

Обратите внимание!

В случае перехода на одноуровневое местное самоуправление возвращение к двухуровневому не допускается. Такого вида преобразования в Законе не предусматривается.

В структуре местной администрации в соответствии с критериями, установленными законом субъекта РФ, могут быть сформированы территориальные органы местной администрации; в качестве одного из критериев формирования в структуре местной администрации территориальных органов местной администрации должен предусматриваться критерий пешеходной доступности до административного центра муниципального образования или до территориальных органов местной администрации и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования.

Это интересно

Анализ законов субъектов РФ, содержащихся в СПС «КонсультантПлюс», позволил выявить 18 законов, в которых содержатся критерии создания территориальных органов местных администраций¹. В большинстве случаев воспроизводятся нормы федерального закона без дополнительных расшифровок. Но встречаются и иные подходы. В качестве иных критериев создания территориальных органов местной администрации указываются, например, такие:

- ◆ компактность расположения населенных пунктов, на территории которых осуществляется решение вопросов местного значения (Белгородская область);
- ◆ учет сложившихся исторических, национальных и культурных местных традиций (Белгородская, Челябинская области);
- ◆ численность жителей населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования (Мурманская, Челябинская области, Забайкальский край);
- ◆ отсутствие пешеходной доступности до административного центра муниципального образования для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования (Тульская область);
- ◆ осуществление территориальным органом местной администрации функций по решению вопросов местного значения на соответствующей территории муниципального образования, в состав которой входят не менее двух смежных населенных пунктов либо город (рабочий поселок), не являющийся

¹ ЦФО—Белгородская, Воронежская, Ивановская, Тамбовская, Тульская области;
СЗФО—Вологодская, Мурманская, Новгородская области;
ПФО—Нижегородская, Саратовская, Ульяновская области;
УФО—Челябинская область;
СФО—Республика Алтай, Красноярский край, Омская область;
ДФО—Забайкальский, Приморский, Хабаровский края.
В СЗФО, ЮФО подобных законов обнаружить не удалось.

- административным центром такого муниципального образования (Тульская область);
- ♦ наличие у муниципального образования имущественных, финансовых ресурсов, предусмотренных местным бюджетом, для формирования, содержания и деятельности территориальных органов местной администрации (Саратовская область);
- ♦ наличие транспортной доступности до административного центра муниципального образования или до территориальных органов местной администрации и обратно транспортом общего пользования в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования (Мурманская, Челябинская области);
- ♦ наличие администрации поселения, которая на день создания вновь образованного муниципального округа осуществляла полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории (Хабаровский край).

В Законе Республики Алтай от 24.06.2025 № 54-РЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Республике Алтай и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Алтай» содержится бланкетная норма, предоставляющая представительному органу право самостоятельно устанавливать критерии образования территориальных органов местной администрации.

2.2. Особенности перехода на одноуровневое местное самоуправление

В ст. 91 Федерального закона № 33-ФЗ урегулированы особенности перехода к одноуровневому местному самоуправлению. В ч. 3 ст. 91 Закона говорится, что со дня вступления в силу данного Федерального закона могут быть приняты законы субъектов

РФ, устанавливающие территориальную организацию местного самоуправления в соответствующем субъекте РФ с осуществлением местного самоуправления в городских и муниципальных округах на всей территории соответствующего субъекта РФ или на территории отдельного муниципального района.

В вышеназванных положениях описана принципиально иная процедура перехода к одноуровневому местному самоуправлению:

- ◆ решение принимается в форме закона субъекта;
- ◆ на одноуровневое местное самоуправление субъект РФ может перейти как полностью, так и частично;
- ◆ не требуется выявлять мнение населения и/или представительных органов муниципальных образований.

Этой возможностью воспользовались отдельные субъекта РФ, которые приняли свои законы:

- ◆ Закон Красноярского края от 15.05.2025 № 9-3914 «О территориальной организации местного самоуправления в Красноярском крае»;
- ◆ Закон Омской области от 05.06.2025 № 2856-ОЗ «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» на территории Омской области и о внесении изменений в отдельные законы Омской области»;
- ◆ Закон Карачаево-Черкесской Республики от 09.06.2025 № 33-РЗ «О формировании органов местного самоуправления Карачаево-Черкесской Республики при переходе на одноуровневую систему организации местного самоуправления в Карачаево-Черкесской Республике»;
- ◆ Закон Тюменской области от 23.06.2025 № 49 «Об установлении территориальной организации местного самоуправления в Тюменской

области и о внесении изменений в отдельные законы Тюменской области»;

- ◆ Закон Республики Алтай от 24.06.2025 № 54-РЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Республике Алтай и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Алтай»;
- ◆ Закон Чеченской Республики от 09.10.2025 № 42-РЗ «Об образовании муниципальных округов Чеченской Республики»;
- ◆ в Костромской области, Забайкальском и Приморском краях подобные законы приняты в отношении отдельных муниципальных образований.

Возможные риски

В Красноярском крае и Республике Алтай данные законы вызывали сильнейшие протесты как со стороны жителей, так и представителей органов местного самоуправления, в том числе районного уровня. В Республике Алтай даже перекрывалась федеральная трасса¹; все протесты были жестко подавлены региональными органами власти. В Красноярском крае также фиксировались протесты; руководители муниципальных образований слагали свои полномочия в знак протеста².

В Законе предусматривается, что образуемый городской или муниципальный округ может быть создан как в границах поселения, так и муниципального района.

Иными словами, одноуровневое местное самоуправление может быть реализовано на разных уровнях, в том числе в границах поселения, что больше отвечает сути местного самоуправления. Однако имеющиеся примеры преобразований показывают, что

¹ <https://4s-info.ru/2025/06/14/ostanovite-bespredel-turchaka-zhiteli-altaya-perekryli-trassu-vo-vremya-protesta/>.

² <https://ngs24.ru/text/gorod/2025/04/30/75406166/>, <https://www.babr24.news/?IDE=280297>.

пока субъекты РФ идут по пути укрупнения муниципальных образований и создают муниципальные округа в границах одного или нескольких муниципальных районов.

В Федеральном законе № 33-ФЗ предусматривается, что, если одноуровневое местное самоуправление создается в границах поселений, то:

- ◆ муниципальный район упраздняется;
- ◆ муниципальное образование вправе сохранить существовавшее по состоянию на день вступления в силу нового Федерального закона наименование, в том числе содержащее указание на вид муниципального образования (городское или сельское поселение).

Согласно Федеральному закону № 33-ФЗ, если одноуровневое местное самоуправление создается в границах муниципального района или нескольких поселений, то:

- ◆ новые выборы глав поселений, муниципальных районов, избираемых на муниципальных выборах, депутатов представительных органов поселений, муниципальных районов не назначаются и не проводятся;
- ◆ представительные органы сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов осуществляют свои полномочия до истечения срока полномочий, предусмотренного уставами указанных муниципальных образований.

Законом субъекта РФ могут быть предусмотрены:

- 1) продление срока полномочий глав поселений, муниципальных районов, представительных органов поселений, муниципальных районов не более чем на два года;
- 2) избрание глав поселений, муниципальных районов, в том числе проведение выборов глав поселений, муниципальных районов, на срок до окончания срока полномочий представительного органа соответствующего муниципального образования;

3) возможность осуществления органами местного самоуправления муниципального района полномочий органов местного самоуправления поселений в случае досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления поселений;

4) иные вопросы, связанные с обеспечением приведения территориальной организации местного самоуправления в соответствующем субъекте РФ в соответствие с положениями Федерального закона.

К числу иных вопросов, регулирование которых осуществляется на региональном уровне, относятся следующие:

- ◆ численность депутатов представительного органа первого созыва не может быть менее численности депутатов представительного органа муниципального района;
- ◆ в административных центрах бывших поселений должны быть сформированы территориальные органы местной администрации, входящие в структуру местной администрации;
- ◆ в случае формирования территориальных органов местной администрации и назначения на должность руководителя территориального органа местной администрации лица, замещавшего по состоянию на день вступления в силу настоящего Федерального закона должность главы поселения, может быть предусмотрено:
 - двойное наименование должности в местной администрации, включающее наименование, определяемое с учетом исторических и иных местных традиций наименования должностей руководителей в органах местного самоуправления, и наименование должности руководителя территориального органа местной администрации в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, а также порядок использования такого двойного наименования;
 - замещение должности руководителя территориального органа местной администрации

без учета квалификационных требований к уровню профессионального образования, устанавливаемых в соответствии с Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Таким образом, главы упраздняемых поселений могут сохранить наименования своих должностей, имеют первоочередное право быть назначенными на должность руководителя территориального органа местной администрации и на них не распространяются требования законодательства о муниципальной службе. Дело в том, что к главам муниципальных образований как к выборным лицам не предъявляются требования, связанные с возрастом, наличием образования; как руководители территориальных органов местной администрации, они становятся муниципальными служащими со всеми вытекающими последствиями. Поэтому в Федеральном законе № 33-ФЗ и говорится, что замещение должности руководителя территориального органа местной администрации возможно без учета квалификационных требований к уровню профессионального образования.

2.3. Особенности осуществления местного самоуправления при сохранении двухуровневой системы местного самоуправления

Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему организации местного самоуправления, урегулированы в ст. 89 Федерального закона № 33-ФЗ.

В Законе приводятся обновленные определения разных видов муниципальных образований, в том числе городских и сельских поселений, муниципальных районов.

Ознакомьтесь с документом

Сельским поселением является муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), не являющихся муниципальными образованиями. В состав территории сельского поселения также могут входить территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры сельского поселения.

Городским поселением является муниципальное образование, в состав территории которого входят город и (или) иной городской населенный пункт, не являющиеся муниципальными образованиями. В состав территории городского поселения также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского поселения.

Муниципальным районом является муниципальное образование, в состав территории которого входят несколько поселений, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях осуществления полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения межпоселенческого характера. В состав территории муниципального района также могут входить территории, находящиеся вне границ поселений.

Обратите внимание!

В Федеральном законе № 33-ФЗ ничего не говорится о межселенных территориях, однако при определении термина «муниципальный район» используется такое понятие, как «территории, находящиеся вне границ поселений», — т.е. фактически разрешено сохранять межселенные территории.

Если органы государственной власти субъекта РФ решат сохранить двухуровневое местное самоуправление, то это не означает, что у них сохраняются все модели местного самоуправления, предусмотренные ранее в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Обратите внимание!

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, в небольших сельских поселениях представительные органы могли не создаваться; их функции выполнялись сходом граждан. В Федеральном законе № 33-ФЗ сходы как форма осуществления местного самоуправления непосредственно гражданами сохранились, только выполняемые ими функции изменились; у них исключены функции представительных органов.

Ранее уже говорилось, что в Федеральном законе № 33-ФЗ явное предпочтение отводится одноуровневой системе местного самоуправления. Это проявляется, в частности, в том, что в ст. 32 Закона есть единый перечень полномочий городских и муниципальных округов. Органам государственной власти субъектов РФ необходимо этот перечень разделить, установив полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений.

В Федеральном законе № 131-ФЗ предусматривалась такая форма межмуниципального взаимодействия, как заключение соглашений между поселениями и муниципальными районами о передаче осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов (ч. 4 ст. 15). В Федеральном законе № 33-ФЗ такая форма не предусматривается.

Обратите внимание!

Не урегулированные Федеральным законом № 33-ФЗ особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему организации местного самоуправления, устанавливаются законом субъекта РФ.

Уставами муниципальных районов, поселений может быть предусмотрено сохранение осуществляющей ранее организационной модели местного самоуправления:

- ◆ глава муниципального образования может быть одновременно и главой местной администрации, и председателем представительного органа;
- ◆ возможно сохранение объединенной местной администрации (один исполнительно-распорядительный орган на муниципальный район и поселение, являющееся его административным центром; в этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется, глава поселения входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя);
- ◆ при формировании представительного органа муниципального района может быть использовано как прямое избрание депутатов непосредственно населением, так и делегирование;
- ◆ численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек;
- ◆ в целом сохраняются особенности формирования конкурсных комиссий по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования;
- ◆ если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, рассмотрение на заседании представительного органа сельского поселения вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку проходит под председательством депутата представительного органа сельского поселения, уполномоченного на это представительным органом такого муниципального образования; решение

об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа сельского поселения;

- ◆ если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, при определении числа депутатов представительного органа муниципального образования, которые могут работать на постоянной основе, учитывается депутат, избранный главой муниципального образования и осуществляющий на основании устава муниципального образования свои полномочия на постоянной основе.

Уставом поселения в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что глава муниципального образования одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность.

Практические выводы:

1. В Федеральном законе № 33-ФЗ предложено новое определение термина «муниципальное образование».
2. Существуют разные виды муниципальных образований. В Федеральном законе № 33-ФЗ отдается предпочтение одноуровневому местному самоуправлению, предусмотрено наличие таких видов, как городские и муниципальные округа.
3. Законом допускается сохранение двухуровневой системы муниципального образования, в рамках которой могут быть городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения. Двухуровневая система может быть реализована как в границах всего субъекта РФ, так и его части.

4. В случае перехода на одноуровневое местное самоуправление возвращение к двухуровневому не допускается.
5. Не урегулированные Федеральным законом № 33-ФЗ особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему организации местного самоуправления, устанавливаются законом субъекта РФ.

Глава 3. Система органов местного самоуправления и статус лиц, замещающих муниципальные должности

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- ◆ понятие и система органов местного самоуправления;
- ◆ порядок формирования и полномочия органов местного самоуправления, особенности организаций их деятельности;
- ◆ особенности статуса главы муниципального образования и иных лиц, замещающих муниципальные должности.

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».
2. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
3. Справочник типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы (подготовлен Минтрудом России).

4. Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям (версия 2.0.) (подготовлены Минтрудом России).

3.1. Понятие и система органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления составляют институциональную основу муниципальной власти, именно они осуществляют ежедневную работу по непосредственному жизнеобеспечению людей.

Система организации местного самоуправления и ее основные составляющие части (порядок формирования представительных органов муниципальных образований, способы избрания глав муниципальных образований и их место в системе органов местного самоуправления) устанавливаются и формируются в соответствии с законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований в рамках, установленных Законом № 33-ФЗ.

Органы местного самоуправления, будучи составной частью единой системы публичной власти в России, осуществляют деятельность, которая носит властный характер, поскольку они выступают одной из форм реализации власти народа. Поэтому принимаемые ими в пределах своих полномочий решения обязательны на территории местного самоуправления для всех организаций, должностных лиц, граждан, общественных объединений.

Ознакомьтесь с документом

Федеральный закон № 33-ФЗ (ч. 1 ст. 13):

Под органами местного самоуправления понимаются избираемые непосредственно населением или образуемые представительным органом муни-

ципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Из указанного определения следуют три основных признака органа местного самоуправления:

- ◆ это институциональная структура, обладающая организационным единством;
- ◆ он формируется гражданами непосредственно на выборах либо опосредованно через избранных представителей (депутатов);
- ◆ он специализированно осуществляет определенный круг полномочий по решению местных дел (в терминологии Федерального закона № 33-ФЗ — вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения).

В структуру органов местного самоуправления входят:

- ◆ представительный орган муниципального образования (далее также — представительный орган);
- ◆ глава муниципального образования;
- ◆ местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- ◆ контрольно-счетный орган муниципального образования;
- ◆ иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению местных вопросов.

Перечень органов местного самоуправления состоит из двух частей: обязательной и факультативной (необязательной).

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распоря-

дительного органа муниципального образования) является обязательным.

Из этого правила есть два исключения. Местная администрация может не формироваться:

- 1) в поселении, являющемся административным центром муниципального района. При этом полномочия администрации поселения исполняются администрацией района, что является способом оптимизации управления, т. к. администрация муниципального района находится в административном центре;
- 2) во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения. Это сделано для обеспечения единства городского хозяйства и оптимизации управления.

От органов местного самоуправления следует отличать их рабочие органы, а также структурные подразделения. Например, депутатская комиссия, отраслевой департамент, управление и другие подобные структуры не имеют статуса органа местного самоуправления. Более того, полномочия таких органов являются производными от полномочий органов местного самоуправления и устанавливаются не уставами муниципальных образований, а иными нормативными актами (положениями об этих структурах). Также, например, управление образования или финансовое управление чаще всего бывают органами (подразделениями) местной администрации. Они подчиняются главе администрации.

Также могут быть созданы территориальные органы местной администрации для управления на отдельных территориях (актуально при большой площади муниципального образования).

Закон № 33-ФЗ предусматривает единый срок полномочий для всех обязательных органов — 5 лет.

Обратите внимание!

Закон № 33-ФЗ не устанавливает иерархию (соподчинение) органов местного самоуправления. Каждый

орган действует в пределах своих полномочий, однако предусмотрены полномочия одних органов по контролю других и применению к ним мер ответственности. Например, представительный орган контролирует главу муниципального образования, может его избрать и удалить его в отставку. В то же время глава муниципального образования обладает правом вето на нормативные решения представительного органа. Также представительный орган может участвовать в формировании местной администрации (согласовывать назначение заместителей главы местной администрации и руководителей отраслевых (функциональных) органов администрации).

Классификация органов местного самоуправления может проводиться по различным основаниям, например:

а) по сфере компетенции:

- органы общей компетенции, чья деятельность распространяется на все сферы местного самоуправления (например, представительный орган муниципального образования);
- органы специального назначения, занимающиеся узким направлением деятельности (например, контрольно-счетные органы муниципальных образований);

б) по способу принятия решений:

- коллегиальные — решения принимаются коллегиально путем голосования (представительный орган);
- единоличные — решения принимаются руководителем органа, все остальные члены или сотрудники подчиняются ему (администрация).

Обратите внимание!

Наименования обязательных органов муниципального образования устанавливаются законом субъекта РФ, в том числе с учетом исторических и иных местных традиций.

Чаще всего встречаются наименования: «совет (собрание) депутатов», «дума» для представительного органа, «глава» для главы муниципального образования и «администрация» для местной администрации. Могут быть и более редкие варианты, например:

- ◆ в Даниловском муниципальном округе Ярославской области:
 - Земское собрание;
- ◆ в Ярославле:
 - муниципалитет (представительный орган);
 - мэр (глава муниципального образования);
 - мэрия (администрация)¹;
- ◆ в Омской области в целях реализации традиций российского казачества установлена возможность наименований:
 - атаман (глава муниципального образования);
 - круг (представительный орган);
 - правление (местная администрация)².

В силу прямого указания Закона № 33-ФЗ представительный орган и местная администрация обладают статусом юридического лица. Как юридические лица они действуют в соответствии с положениями Гражданского кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ о казенных учреждениях.

Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юриди-

¹ Закон Ярославской области от 16.10.2014 № 59-з «О сроках полномочий, наименованиях, порядке формирования, иных вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=9&nd=119078123.

² Закон Омской области от 09.02.2005 № 609-ОЗ «О наименованиях органов местного самоуправления в Омской области» // Правовые акты Омской области. URL: <https://omskoblpravo.ru/zakon/2005/02/09/n-609-oz/>.

ческих лиц являются **устав** муниципального образования и **решение** о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

Муниципальные практики

Закон № 33-ФЗ не ограничивает в создании по усмотрению местного сообщества иных органов местного самоуправления, не поименованных в законе.

На практике встречаются отраслевые органы местного самоуправления, осуществляющие управление в отдельных сферах деятельности.

Так, в городе Чите (Забайкальский край) создано Управление регулирования цен и тарифов городского округа, которое является постоянно действующим органом местного самоуправления со статусом юридического лица. Начальник Управления регулирования цен и тарифов городского округа назначается на должность Думой городского округа тайным голосованием большинством голосов от установленного числа депутатов Думы городского округа. К его полномочиям относятся установление тарифов, надбавок к тарифам, разработка схем водоснабжения и теплоснабжения¹.

В городе Котельниче Кировской области предусмотрены в качестве самостоятельных органов:

- ◆ управление образования города Котельнича;
- ◆ отдел культуры города Котельнича;
- ◆ управление имуществом и земельными ресурсами города Котельнича².

¹ Устав городского округа «Город Чита» (принят решением Думы городского округа «Город Чита» от 25.05.2017 № 53) // Официальный сайт Думы городского округа «Город Чита». URL: <https://gorduma.msuchita.ru/>.

² Устав муниципального образования городской округ город Котельнич Кировской области (принят решением Котельнической городской Думы Кировской области от 29.06.2005 № 26) // Официальный сайт муниципального образования городской округ город Котельнич. URL: <https://kotelnich-omv.ru/ystav/izmenenia>.

В муниципальном образовании Смирныховский муниципальный округ Сахалинской области к иным органам местного самоуправления относятся:

- ◆ Управление финансов Смирныховского муниципального округа;
- ◆ Комитет по управлению муниципальной собственностью Смирныховского муниципального округа;
- ◆ Управление образования Смирныховского муниципального округа;
- ◆ Отдел культуры, спорта, туризма, молодежной политики Смирныховского муниципального округа¹.

Обратите внимание: это не органы (структурные подразделения) местной администрации, а самостоятельные органы местного самоуправления, поскольку они непосредственно предусмотрены уставом, формируются представительным органом и имеют собственные полномочия.

Такой подход позволяет подчеркнуть важность отдельных сфер управления муниципальным образованием.

3.2. Представительный орган муниципального образования

Представительный орган муниципального образования—это коллегиальный орган, представляющий интересы населения муниципального образования и обладающий исключительной компетенцией по принятию ряда решений от его имени.

Представительный орган состоит из депутатов. В соответствии с Законом № 33-ФЗ предусмотрены два способа формирования представительных органов:

¹ Устав муниципального образования Смирныховский муниципальный округ Сахалинской области (принят решением Собрания городского округа «Смирныховский» от 16.12.2024 № 49) // Официальный сайт Администрации Смирныховского муниципального округа Сахалинской области. URL: <https://smirnykh.gosuslugi.ru/>.

- ◆ по общему правилу—прямые выборы гражданами;
- ◆ представительные органы муниципального района (в случае сохранения двухуровневой системы местного самоуправления) могут формироваться путем делегирования (состоить из глав муниципальных образований и депутатов представительных органов поселений).

Обратите внимание!

Избирательные системы (условия признания кандидатов избранными, порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков) на выборах в представительные органы определяются законами субъектов РФ.

Могут быть установлены мажоритарная (избрание по одномандатным или многомандатным округам) или полупропорциональная системы (часть мандатов распределяется между партийными списками). При этом при численности депутатов менее 15 человек применяется только мажоритарная система.

Численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее числа, определенного Законом № 33-ФЗ в зависимости от численности населения (например, при численности населения менее 1 тыс. человек—не менее 7 депутатов, а при численности населения свыше 500 тыс. человек—не менее 35 депутатов).

Депутаты работают на общественных началах, то есть совмещая со своей основной работой и не получая заработную плату. На постоянной профессиональной основе (с оплатой труда) может работать не более 10% от общей численности депутатов.

Обратите внимание!

Если 10% от числа депутатов не будет целым числом (например, 3,5), то округление всегда проводится в мень-

шую сторону. На это указывает использование слов «не более 10%», так как при округлении в большую сторону доля депутатов, работающих на постоянной основе, превысит 10%.

Законом № 33-ФЗ определены основы организации деятельности представительного органа:

- ◆ представительный орган правомочен, то есть может начать работать, если в его состав фактически избрано более 2/3 от установленной численности депутатов;
- ◆ представительный орган возглавляет председатель, избираемый депутатами из их состава. Закон не допускает исполнение функций председателя главой муниципального образования;
- ◆ основная форма работы—заседания (проводятся не реже одного раза в три месяца, кворум определяется уставом муниципального образования, но не менее 50% от избранных депутатов);
- ◆ решения принимаются голосованием:
 - большинством от общего числа депутатов, определенного уставом,—общее правило для принятия нормативных и иных актов представительного органа;
 - большинством в 2/3 от общего числа депутатов—для особо важных вопросов, например для принятия устава муниципального образования, удаления в отставку главы муниципального образования;
 - иным большинством, например от числа присутствующих на заседании депутатов (процедурные вопросы и т. п.);
- ◆ работу представительного органа обеспечивает аппарат, который состоит из муниципальных служащих.

Закон определяет перечень вопросов, относящихся к **исключительной компетенции** представительного органа. Это означает, что передача данных полномочий иным органам местного самоуправления не допускается.

Ознакомьтесь с документом

Федеральный закон № 33-ФЗ (ч. 1 ст. 16):

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, введение в действие и прекращение действия ранее введенных местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- 4) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- 7) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 8) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения;
- 9) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях;
- 10) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования;

11) заслушивание ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

В отличие от Закона № 131-ФЗ, новый закон не относит к исключительной компетенции представительного органа полномочия по определению порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.

Иные полномочия представительного органа могут быть определены федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Обратите внимание!

Расширение компетенции представительного органа муниципального образования **иными актами** (например, подзаконными актами субъектов Российской Федерации, решениями самого представительного органа) **не допускается**.

Это особенно важно учитывать при проектировании уставов муниципальных образований, поскольку при внесении в них изменений, перераспределяющих полномочия между органами местного самоуправления, указанные изменения вступят в силу только после истечения срока полномочий представительного органа, принявшего такое решение (часть 11 статьи 56 Закона № 33-ФЗ).

Обратите внимание!

Закон № 33-ФЗ (как и ранее действовавший Закон № 131-ФЗ) содержит важное **ограничение полномочий представительного органа: запрещается управ-**

ление и (или) распоряжение представительным органом или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

Эта норма трактуется в судебной практике, в частности, как не допускающая исполнение представительным органом полномочий главного распорядителя, получателя средств бюджета (то есть принятие обязательств и осуществление платежей) по иным вопросам, кроме обеспечения его деятельности (например, по вопросам благоустройства, ЖКХ и т.п.)¹.

Закон № 33-ФЗ не устанавливает срок полномочий представительного органа в целом, указывая, что он должен быть определен уставом муниципального образования, при этом фиксируется срок полномочий депутатов—5 лет. Полномочия депутатов начинаются со дня избрания и прекращаются со дня проведения первого заседания представительного органа нового созыва в правомочном составе.

В Законе № 33-ФЗ также предусматриваются основания досрочного прекращения полномочий представительного органа, не связанные с его противоправными действиями и не являющиеся формой ответственности за совершенное представительным органом правонарушение.

К числу оснований, не связанных с виновными действиями, относятся:

- ◆ самороспуск (осуществляется 2/3 голосов от установленной численности представительного органа);
- ◆ вступление в силу решения суда о неправомочности состава депутатов (если в составе остается менее 2/3 избранных депутатов);

¹ См., например: Апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 28.02.2023 по делу № 66а-326/2023 (УИД 73050000-01-2022-000267-19) // URL: <https://4ap.sudrf.ru/>.

- ◆ преобразование (объединение или разделение) муниципального образования;
- ◆ увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 25%.

В качестве формы ответственности за совершенное правонарушение законом субъекта РФ предусмотрена роспуск представительного органа по инициативе губернатора (главы) региона в случае:

- ◆ издания представительным органом незаконного акта и неисполнения в трехмесячный срок решения суда об изменении или отмене указанного акта;
- ◆ если избранный в правомочном составе представительный орган (в том числе вновь избранный) в течение трех месяцев подряд не проводил заседание.

Обратите внимание!

Ответственность в форме досрочного прекращения полномочий предусмотрена также **за нарушение представительным органом срока издания правового акта, необходимого для реализации решения, принятого на референдуме (сходе). Процедура применения этой формы ответственности** Законом № 33-ФЗ не установлена—она **должна быть предусмотрена уставом муниципального образования.**

3.3. Глава муниципального образования

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и самостоятельным органом местного самоуправления, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Это

свидетельствует о его ключевой позиции в структуре органов местного самоуправления: именно он олицетворяет власть на местном уровне, представляет муниципальное образование вовне, выступая от имени муниципального образования без предъявления каких-либо дополнительных доверенностей.

В соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность. Эта норма является новеллой Закона № 33-ФЗ и транслирует на муниципальный уровень положение о замещении губернатором (главой) региона одновременно федеральной государственной должности и государственной должности субъекта РФ.

Обратите внимание!

Учитывая определение государственной¹ и муниципальной должности как должности, учреждаемой для непосредственного осуществления полномочий соответственно органов государственной власти и органов местного самоуправления, полагаем, что названную норму Закона № 33-ФЗ следует толковать **не как наделяющую главу муниципального образования дополнительным функционалом** по обеспечению исполнения полномочий государственных органов субъекта РФ, а скорее как **распространяющую на него статус лица, замещающего государственную должность** (то есть совокупность прав, обязанностей и ответственности, а также гарантий и ограничений).

Указанную позицию, в частности, подтверждает, норма о возможности установления для главы муниципального образования за счет средств региональ-

¹ Ст. 1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102088054>.

ного бюджета дополнительных гарантий, связанных с замещением государственной должности субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем законодатели субъектов РФ не спешат устанавливать такие гарантии. Например, в Белгородской и Челябинской областях установлено, что действие областного закона, определяющего гарантии для лиц, замещающих государственные должности, не распространяется на глав муниципальных образований¹.

Кроме того, эта норма закладывает правовые основы для применения высшим должностным лицом субъекта РФ мер дисциплинарного характера (предупреждение, выговор) к главе муниципального образования за ненадлежащее исполнение отдельных государственных полномочий.

Ознакомьтесь с документом

Федеральный закон № 33-ФЗ (ч. 2 ст. 19):

Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования избирается:

- 1) на муниципальных выборах;
- 2) представительным органом муниципального образования из своего состава (при этом его полномочия как депутата прекращаются);
- 3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации;

¹ Закон Белгородской области от 17.07.2025 № 509 «О внесении изменений в закон Белгородской области «О государственных должностях Белгородской области и гарантиях деятельности лиц, их замещающих» // Сетевое издание «Вестник нормативных правовых актов Белгородской области» <http://zakonbelregion.ru>, 17.07.2025. Закон Челябинской области от 01.07.2025 № 109-ЗО «О внесении изменений в Закон Челябинской области «О государственных должностях Челябинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>, 02.07.2025, № 7400202507020002.

4) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Избрание главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных губернатором (главой) региона, является новым способом, утвержденным на территории Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей¹. В соответствии с Законом № 33-ФЗ этот способ обязателен для избрания глав муниципалитетов, на территории которых расположен административный центр субъекта РФ.

Обратите внимание!

Порядок предварительного рассмотрения высшим должностным лицом субъекта РФ кандидатов на должность главы муниципального образования устанавливается законом субъекта РФ.

Предложения о кандидатурах на должность главы муниципального образования вправе вносить губернатору (главе) региона:

- ◆ политические партии, представленные в Государственной Думе, законодательном органе субъекта РФ;
- ◆ совет муниципальных образований субъекта РФ;
- ◆ общественная палата субъекта РФ;
- ◆ Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления;
- ◆ иные организации, предусмотренные законом субъекта РФ.

¹ Избрание первого главы вновь образованного муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, предусмотрено федеральными конституционными законами о принятии в состав Российской Федерации Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей.

В законах субъектов РФ, принятых ко дню написания настоящей главы, предусматривались разные варианты предварительного рассмотрения кандидатур на должность главы муниципального образования. Например, в Ивановской области рассмотрение кандидатур осуществляется лично Губернатором, при этом какие-либо критерии оценки кандидатур не установлены¹. В Вологодской области предусмотрено предварительное рассмотрение предложений и материалов комиссией, создаваемой Губернатором области, которая оценивает соответствие предложения требованиям федерального и областного законодательства. При внесении в представительный орган кандидатур учитываются авторитет и репутация предлагаемых кандидатур, опыт их публичной (государственной и общественной) деятельности².

Срок полномочий главы муниципального образования составляет 5 лет. Его полномочия начинаются со дня вступления в должность в торжественной обстановке и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования.

Независимо от способа избрания глава муниципального образования может либо выполнять только представительские, политические функции и обеспечивать «сдерживание» представительного органа, либо также непосредственно возглавлять местную администрацию, обеспечивая исполнение органами местного самоуправления своих

¹ Закон Ивановской области от 21.08.2025 № 39-ОЗ «О внесении изменений в Закон Ивановской области «О некоторых вопросах формирования, организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области» // Официальный интернет-портал правовой информации, 25.08.2025. URL: <http://pravo.gov.ru/>.

² Закон Вологодской области от 01.08.2025 № 5936-ОЗ «О регулировании некоторых вопросов организации местного самоуправления на территории Вологодской области» // Официальный интернет-портал правовой информации, 01.08.2025. URL: <http://pravo.gov.ru/>.



Рисунок 1. Варианты положения главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления

полномочий. Закон № 33-ФЗ не допускает исполнение главой полномочий председателя представительного органа, как это было предусмотрено Законом № 131-ФЗ (см. рисунок 1). Исключение сделано для сельского поселения, глава которого может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа и возглавлять местную администрацию.

Глава муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Ознакомьтесь с документом

Федеральный закон № 33-ФЗ (ч. 1 ст. 20):

В исключительной компетенции главы муниципального образования находятся:

1) представительство муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;

2) подписание и обнародование в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования;

- 3) издание в пределах своих полномочий правовых актов;
- 4) право требования созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Если глава руководит местной администрацией, то он также обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Обратите внимание!

Исполнение главой муниципального образования функций по руководству местной администрацией не означает совмещения должностей: в этом случае глава не замещает две должности одновременно, а выполняет больший объем полномочий.

Иные полномочия глав муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Обратите внимание!

Закон № 33-ФЗ предусматривает закрытый перечень правовых актов, которыми могут устанавливаться полномочия главы (не ниже устава муниципального образования). Представительный орган не вправе своими решениями (кроме устава) расширять круг полномочий главы. Это особенно важно учитывать при подготовке уставов муниципальных образований.

Установлена подотчетность главы муниципального образования, во-первых, населению непосредственно, во-вторых, представительному органу муниципального образования. Это проявляется, например, в том, что на главу муниципального образования

возложена обязанность ежегодно отчитываться перед представительным органом о результатах:

- ◆ своей деятельности;
- ◆ деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления (в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию);
- ◆ деятельности иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления;
- ◆ решения вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Вопросы досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования рассмотрены в разделе 4.6.

Законом № 33-ФЗ вводится отдельное регулирование временного исполнения полномочий главы муниципального образования. В случае временного отсутствия главы (отпуск, болезнь или командировка) его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

Обратите внимание!

В силу ч. 1 ст. 25 Закона № 33-ФЗ под должностным лицом местного самоуправления понимается лицо, замещающее муниципальную должность или заключившее контракт (трудовой договор), наделенное в соответствии с уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Исходя из этого временно исполнять полномочия главы может только лицо, относящееся к категории руководителей, которое по своей основной должности

наделено исполнительно-распорядительными функциями. Например, это может быть заместитель главы администрации, но не может быть депутат.

В тех случаях, когда глава муниципального образования не избран, досрочно прекратил полномочия либо к нему применены меры процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности, губернатор (глава) субъекта РФ в 10-дневный срок назначает временно исполняющего полномочия главы муниципального образования.

Обратите внимание!

В отличие от статуса временно исполняющего полномочия губернатора (главы) региона, который замещает государственную должность Российской Федерации и субъекта РФ одновременно (то есть, по сути, привнесен к избранному главе субъекта РФ¹), правовое положение временно исполняющего полномочия главы муниципального образования Законом № 33-ФЗ не определяется. Закреплены лишь отдельные элементы такого статуса:

- ◆ временно исполняющий полномочия назначается из числа лиц, обладающих пассивным избирательным правом;
- ◆ временно исполняющий полномочия назначается на срок до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования;
- ◆ он обладает правами и обязанностями главы, однако актом высшего должностного лица субъекта РФ его полномочия могут быть ограничены;
- ◆ на него распространяются антикоррупционные обязанности, ограничения и запреты, установленные для главы, в том числе обязанность представлять сведения о доходах, имуществе и обяза-

¹ Ч. 5 ст. 27 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

тельствах имущественного характера; несоблюдение антикоррупционных требований влечет досрочное прекращение его полномочий.

Исходя из названных норм и публично-властной природы статуса временно исполняющего полномочия главы муниципального образования, полагаем, что его следует относить к лицам, замещающим муниципальные должности. Соответствующее указание в законе субъекта РФ или уставе муниципального образования устранит неопределенность в отношении гарантий осуществления им полномочий (в том числе оплаты труда, отдыха и т. п.).

3.4. Местная администрация

Местная администрация является органом общей компетенции, осуществляющим исполнительно-распорядительные полномочия по предметам ведения органов местного самоуправления (по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и осуществлению переданных государственных полномочий). Именно на местную администрацию возложены функции по повседневному, оперативному управлению местными делами, реализации решений, принимаемых представительным органом.

В связи с принятием Закона № 33-ФЗ вопросы формирования и организации деятельности местной администрации существенных изменений не претерпели.

Местной администрацией руководит глава местной администрации, которым может быть глава муниципального образования либо муниципальный служащий, назначаемый представительным органом по результатам конкурса.

Если главой администрации является муниципальный служащий:

- ♦ уставом муниципального образования и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на эту должность;

- ◆ порядок проведения конкурса устанавливается представительным органом;
- ◆ контракт с главой администрации заключается главой муниципального образования; условия такого контракта утверждаются представительным органом в части, касающейся осуществления «собственных» полномочий местного самоуправления, и законом субъекта РФ— в части осуществления переданных государственных полномочий;
- ◆ глава администрации подконтролен и подотчетен представительному органу, ежегодно представляет ему отчеты о результатах своей деятельности и деятельности администрации.

Обратите внимание!

Контракт с главой администрации заключается на срок полномочий представительного органа, принявшего решение о его назначении (до дня начала работы представительного органа нового созыва), но не менее чем на два года.

Если до окончания срока полномочий представительного органа осталось менее двух лет, это не является основанием для отказа от проведения конкурса на должность главы, в силу буквального смысла закона контракт должен заключаться на срок не менее чем два года. В судебной практике есть подтверждение данной позиции со ссылкой на аналогичную норму Закона № 131-ФЗ¹. Соответствующие положения должны быть

¹ Определение Конституционного суда РФ от 22.01.2014 № 68-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Абдулкадырова Абдулкадыра Сайдуллаевича на нарушение его конституционных прав частями 2 и 6 статьи 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного суда РФ. URL: <https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision152145.pdf>; Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26.04.2023 № 88а-8346/2023 по делу № 2а-226/2022 // Официальный сайт Восьмого кассационного суда общей юрисдикции. URL: <https://8kas.sudrf.ru/mod>

регламентированы в уставе муниципального образования и закреплены в акте представительного органа о назначении главы администрации.

Глава администрации руководит ее работой на принципах единонаочалия, что подразумевает его личную ответственность за все принимаемые местной администрацией решения.

Глава местной администрации:

- ◆ определяет структуру администрации и вносит ее на утверждение представительного органа;
- ◆ вводит в действие решения администрации;
- ◆ может непосредственно руководить органами и структурными подразделениями местной администрации либо назначать руководителей данных подразделений (при этом представительный орган может принимать участие в утверждении или согласовании назначения на должность заместителей главы администрации, руководителей ее органов);
- ◆ издает распоряжения по вопросам организации работы администрации.

В структуре администрации могут создаваться отраслевые, функциональные и территориальные органы.

Обратите внимание!

Различия между отраслевыми и функциональными органами администрации неочевидны, однако полагаем, что они есть. С учетом того, что в федеральных законах под отраслью понимается совокупность хозяйствующих субъектов с общей сферой деятельности¹, отраслевые органы администрации создаются прежде всего для руководства подведомственными организациями

[ules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=25469979&delo_id=43&new=0&text_number=1.](#)

¹ Ст. 2 Федерального закона от 08.12.2003 № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»; ст. 3 Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

(например, управление образования, культуры и т. п.), а функциональные—для исполнения отдельных функций администрации, не связанных с таким руководством (например, управление экономики¹).

Важным нововведением является норма о возможности формирования территориальных органов местной администрации в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, в соответствии с критериями, установленными законом субъекта РФ.

Обратите внимание!

Обязательным критерием формирования территориальных органов должна быть пешеходная доступность до административного центра муниципального образования или до территориальных органов местной администрации и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования.

Многие субъекты РФ в своих законах устанавливают только этот критерий (Воронежская, Ивановская, Тамбовская, Ульяновская области, Красноярский край и др.)². В Алтайском крае иные критерии

¹ Косвенное подтверждение этой позиции можно найти, например, в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», в котором указано, что региональные органы управления образованием осуществляют согласование назначения руководителей «отраслевых органов местных администраций», осуществляющих муниципальное управление в сфере образования (ч. 1 ст. 8).

² Закон Воронежской области от 11.06.2025 № 83-ОЗ «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Воронежской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области», Закон Ивановской области от 21.08.2025 № 39-ОЗ «О внесении изменений в Закон Ивановской области «О некоторых вопросах формирования, организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области», Закон Тамбовской области от 16.06.2025 № 683-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Тамбовской области», Закон Ульяновской области от 26.08.2025

остаются на усмотрение муниципальных образований¹.

Ряд субъектов РФ устанавливает систему критериев.

Ознакомьтесь с документом

Ст. 3 Закона Тульской области от 18.07.2025 № 48-ЗТО «О критериях формирования в структуре местной администрации муниципального образования Тульской области территориальных органов местной администрации»:

В целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, в структуре местной администрации муниципального образования Тульской области могут быть сформированы территориальные органы местной администрации при одновременном соблюдении следующих критериев:

1) отсутствие пешеходной доступности до административного центра муниципального образования Тульской области и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования Тульской области;

2) пешеходная доступность до территориального органа местной администрации муниципального образования Тульской области и обратно в течение рабочего дня для жителей населенных пунктов, расположенных на территории, на которой указанный территориальный орган местной администрации осуществляет функции по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения;

№ 83-ЗО «О внесении изменений в Закон Ульяновской области «О правовом регулировании отдельных вопросов организации местного самоуправления в Ульяновской области», Закон Красноярского края от 03.07.2025 № 9-4097 «Об организационных основах местного самоуправления в Красноярском крае».

¹ Закон Республики Алтай от 24.06.2025 № 54-РЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Республике Алтай и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Алтай».

3) осуществление территориальным органом местной администрации муниципального образования Тульской области функций по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения на соответствующей территории муниципального образования Тульской области, в состав которой входят не менее двух смежных населенных пунктов либо город (рабочий поселок), не являющийся административным центром такого муниципального образования.

В случае перехода субъекта РФ на одноуровневую модель местного самоуправления и муниципального или городского округа в границах более одного поселения в административных центрах таких поселений в обязательном порядке должны быть сформированы территориальные органы местной администрации, входящие в структуру местной администрации.

3.5. Контрольно-счетный орган муниципального образования

Контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет внешний муниципальный финансовый контроль в области бюджетных отношений и в сфере управления муниципальным имуществом. Его создание не является обязательным.

Порядок организации и деятельности таких органов определяется также Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ и муниципальными нормативными правовыми актами.

Право образования контрольно-счетного органа муниципального образования относится к компетенции представительного органа муниципального образования. Решением о создании контроль-

но-счетного органа муниципального образования оно может быть наделено правами юридического лица.

Контрольно-счетный орган должен обладать организационной и функциональной независимостью, не может являться частью (подразделением) представительного органа муниципального образования, его администрации или иного органа местного самоуправления муниципального образования.

Структура такого органа может состоять из председателя, заместителя председателя, аудитора (аудиторов) и аппарата контрольно-счетного органа.

3.6. Статус лиц, замещающих муниципальные должности

Закон № 33-ФЗ не дает определения муниципальной должности, устанавливая лишь перечень таких должностей:

- ◆ депутат представительного органа муниципального образования;
- ◆ глава муниципального образования;
- ◆ председатель, заместитель председателя, аудитор контрольно-счетного органа муниципального образования;
- ◆ иные должности, предусмотренные законом субъекта РФ и уставом муниципального образования.

Например, в Донецкой Народной Республике к муниципальным должностям также относятся должности председателя, заместителя председателя представительного органа, председателя комитета (постоянной комиссии) представительного органа¹.

¹ Закон Донецкой Народной Республики от 09.11.2023 № 20-РЗ «О Реестре муниципальных должностей в Донецкой Народной Республике и о внесении изменения в статью 3

По аналогии с определением государственной должности можно сформулировать следующее определение муниципальной должности — это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом, замещаемая посредством выборов или по решению представительного органа муниципального образования, с установленным кругом прав и обязанностей по непосредственному исполнению полномочий органов местного самоуправления.

Обратите внимание!

Лица, замещающие муниципальные должности, не относятся к муниципальным служащим. Они представляют население непосредственно (депутаты и выборный глава) или опосредованно (глава или иное лицо, избранное представительным органом). У них нет работодателя, они действуют в интересах граждан. Работать они могут как на непостоянной (например, депутат), так и на постоянной основе.

Для таких должностей ключевое значение имеет доверие граждан, а не формальные требования к образованию или стажу. Поэтому для замещения муниципальных должностей, как правило, не установлены квалификационные требования (исключение — председатель, заместитель председателя, аудитор контрольно-счетного органа). Их могут замещать лица, не имеющие ограничений пассивного избирательного права.

Закон выделяет два способа замещения муниципальных должностей — избрание и назначение на должность. При этом для главы муниципального образования используется термин «избрание», в том числе при замещении на основании решения депутатов, а для председателя, заместителя пред-

Закона Донецкой Народной Республики «О местном самоуправлении в Донецкой Народной Республике» // Сайт Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики. URL: <https://gisnra-dnr.ru>, 10.11.2023.

седателя, аудитора контрольно-счетного органа— «назначение». Различие в терминологии, во-видимому, обусловлено обязательной альтернативностью избрания главы, что не требуется для замещения должностей в контрольно-счетном органе.

Суть особого статуса лиц, замещающих муниципальные должности, раскрыл Конституционный суд РФ.

Ознакомьтесь с документом

Постановление Конституционного суда РФ от 27.06.2013 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. В. Дубкова»:

Поскольку выборное должностное лицо местного самоуправления—это лицо, замещающее муниципальную должность в порядке избрания на муниципальных выборах, посредством которых образующие местное сообщество граждане осуществляют местное самоуправление, предполагается, что характер и содержание деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления определяется взятыми ими непосредственно перед населением конкретного муниципального образования публично-правовыми обязательствами по решению вопросов обеспечения его жизнедеятельности, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти (постановление Конституционного суда РФ от 02.04.2002 № 7-П).

Следовательно, выборные должностные лица местного самоуправления имеют публично-правовой статус, природа которого обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления и который обеспечивает лицу, наделенному этим статусом, участие в управлении делами местного самоуправления посредством за-

мещения соответствующей должности и тем самым — реализацию норм статьи 32 (части 1 и 2) Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 3 (часть 3) и 130. Соответственно, отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, по своему характеру отличаются от трудовых отношений, которые складываются, как правило, в сфере наемного труда посредством гарантированного статьей 37 (части 1 и 3) Конституции РФ свободного избрания рода деятельности и профессии на основании трудового договора, заключаемого с работодателем...

Исходя из данной позиции на лиц, замещающих муниципальные должности, в том числе на постоянной основе, не распространяется действие норм трудового законодательства. Им обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий. Гарантии осуществления указанными лицами полномочий определяются уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ.

Коллектив Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС провел исследование установления законами субъектов РФ названных гарантий в сопоставлении с перечнем гарантий, предусмотренным законом для муниципальных служащих. Как выяснилось, права лиц, замещающих муниципальные должности, в сфере их профессиональной деятельности оказались не защищены.

Далеко не во всех субъектах Российской Федерации глава муниципального образования, работающий в силу закона на постоянной основе, имеет установленное законодательством региона основание для получения зарплаты, оплачиваемого отпуска, отпуска без сохранения денежного содержания и иных социальных гарантий. Например, по состоянию на 01.07.2025 оплата труда глав гарантирована в 75 субъектах РФ, оплачиваемый отпуск — в 79, дополнительное пенсионное обеспечение — в 68,

компенсация расходов в связи с осуществлением полномочий—в 63.

Основной гарантией для тех, кто исполняет полномочия на непостоянной основе, является освобождение от основной работы на время исполнения полномочий. Закон № 33-ФЗ, как ранее Закон № 131-ФЗ, предусматривает такое освобождение на период от двух до шести рабочих дней в месяц. Конкретная продолжительность освобождения определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ. При этом в 8 регионах соответствующие законы отсутствуют, а во многих воспроизводится установленный федеральным законодателем диапазон без конкретизации.

Федеральный законодатель определил сохранение за работником рабочего места, но не обозначил подход к сохранению (компенсации или удержанию) его заработка за период отсутствия на рабочем месте. Возникает вопрос, кто в этом случае должен заплатить за депутата: работодатель, оплачивающий работнику неотработанное время, или муниципалитет, компенсирующий депутату утраченный заработок. Лишь немногие регионы регулируют это вопрос. Например, в Псковской и Рязанской областях предусмотрена компенсация утраченного заработка за счет средств местного бюджета¹. А в Приморском крае на время участия в заседании представительного органа, депутатских слушаниях, заседаниях постоянных и временных комиссий (комитетов) представительного органа, заседаниях депутатских объединений депутат, осуществляющий свою деятельность на непостоянной основе, освобождается от выполнения производственных или

¹ Закон Псковской области от 14.06.2006 № 558-оз «О статусе депутата представительного органа муниципального образования», Закон Рязанской области от 15.02.2010 № 11-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Рязанской области».

служебных обязанностей с сохранением среднего заработка по месту работы (службы)¹.

В отличие от гарантий, запреты и ограничения, связанные с замещением муниципальных должностей, урегулированы Законом № 33-ФЗ достаточно подробно.

Обратите внимание!

Лица, замещающие муниципальные должности:

- ◆ не вправе замещать иные муниципальные или государственные должности, должности государственной и муниципальной службы (исключения — замещение главой одновременно государственной и муниципальной должности и формирование представительного органа муниципального района из числа депутатов или глав поселений);
- ◆ обязаны соблюдать антикоррупционные требования.

При замещении муниципальной должности на постоянной основе запрещается:

- ◆ заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- ◆ участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением установленных законом случаев;
- ◆ заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности (но не с оплатой за счет иностранных источников);
- ◆ входить в состав органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций;
- ◆ участвовать в качестве защитника или представителя в суде (кроме случаев законного представительства).

¹ Закон Приморского края от 14.07.2008 № 288-КЗ «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в Приморском крае».

Законом установлен особый вид ответственности лиц, замещающих муниципальные должности,— конституционно-правовая, или организационная. Она заключается, как правило, в досрочном прекращении полномочий или в иных ограничениях по занимаемой должности. Как и любая ответственность, она наступает только по основаниям, предусмотренным законом. От иных форм ответственности ее отличает то, что таким основанием может быть не только правонарушение, но и политическая оценка деятельности лиц, замещающих муниципальные должности.

Обратите внимание!

Закон № 33-ФЗ, как и ранее действовавший Закон № 131-ФЗ, не вполне последовательно регулирует вопросы ответственности лиц, замещающих муниципальные должности. В статье, посвященной такой ответственности, приведены только нормы о санкциях за нарушение антикоррупционных требований и возможность применения к главе муниципального образования предупреждения (выговора) со стороны высшего должностного лица. А удаление главы в отставку и отрешение его от должности, в отличие от Закона № 131-ФЗ, в качестве мер ответственности не названы. Хотя Конституционный суд РФ указывал, что удаление главы муниципального образования в отставку выступает мерой его ответственности перед представительным органом муниципального образования, а в конечном итоге—и перед населением, гарантируя восстановление установленного законом порядка осуществления местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования населению и представительному органу муниципального образования, обеспечивая баланс полномочий представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования в системе местного самоуправления¹.

¹ Определение Конституционного суда РФ от 29.10.2024 № 2656-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы

Таким образом, исходя из анализа норм Закона № 33-ФЗ, можно выделить следующие **виды оснований ответственности** лиц, замещающих муниципальные должности:

- ◆ нарушение антикоррупционных требований (ответственность предусмотрена не только Законом № 33-ФЗ, но и Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»);
- ◆ правонарушение, связанное с неисполнением или ненадлежащим исполнением должностных обязанностей (неисполнение своих обязанностей в течение 3 месяцев, бюджетные нарушения, массовое нарушение прав граждан в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, отсутствие депутата на заседаниях представительного органа в течение шести месяцев подряд и т. п.);
- ◆ политическая оценка деятельности (признание дважды подряд деятельности главы муниципального образования неудовлетворительной по результатам годового отчета, систематическое недостижение показателей эффективности).

В качестве **мер ответственности** предусмотрены:

- ◆ досрочное прекращение полномочий (в том числе удаление в отставку и отрешение от должности, освобождение от замещаемой (занимаемой) должности в связи с утратой доверия);
- ◆ предупреждение, выговор (за неисполнение главой муниципального образования переданных государственных полномочий);
- ◆ предупреждение или ограничение возможности замещать должности в органе местного само-

гражданки Васильковой Светланы Романовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 10 части 10 статьи 35, пунктом 2.1 части 6 статьи 36 и пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного суда РФ. URL: <https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision798218.pdf>.

управления, исполнять полномочия на постоянной основе (за несущественное искажение сведений о доходах, имуществе и обязательствах).

Обратите внимание!

Следует учитывать взаимосвязь норм Закона № 33-ФЗ и Федерального закона «О противодействии коррупции» в отношении ответственности за нарушение антикоррупционных требований.

Закон «О противодействии коррупции» предусматривает освобождение от должности в связи с утратой доверия за ряд нарушений, в том числе непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, нарушение запрета открывать и иметь счета (вклады) в иностранных банках, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

При этом порядок применения этой меры ответственности данным законом не предусмотрен—дана отсылка на акты, регулирующие статус сиротствующих лиц. Конституционный суд РФ отмечал, что такие меры ответственности должны реализовываться в установленной процедуре решением компетентного органа публичной власти¹.

Соответственно, такая процедура должна быть урегулирована муниципальными правовыми актами с учетом требований Закона № 33-ФЗ. Так, для главы муниципального образования несоблюдение антикоррупционных требований является основанием для удаления

¹ Определение Конституционного суда РФ от 28.02.2023 № 249-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Свечникова Андрея Вячеславовича на нарушение его конституционных прав частью 4.5 статьи 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» и частью 7.3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного суда РФ. URL: <https://www.ksrf.ru/doc/KS-RFDecision669143.pdf>.

в отставку. Это означает, что в случаях, предусмотренных Законом «О противодействии коррупции», досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования в связи с утратой доверия должно осуществляться с соблюдением процедуры удаления в отставку (заблаговременное уведомление, возможность дать пояснения, голосование большинством в 2/3 голосов депутатов и т.п.).

Законом № 33-ФЗ предусмотрено отдельное основание для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования—утрата доверия Президента РФ. В Законе № 131-ФЗ эта мера применялась только в случае нарушения запрета открывать и иметь счета (вклады) в иностранных банках, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Новым законом случаи и порядок применения данной меры не предусмотрены—теперь это дискреция Президента РФ.

Закон также предусматривает досрочное прекращение полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, при отсутствии их виновных действий (смерть, отставка по собственному желанию, преобразование муниципального образования и т.д.).

Практические выводы:

1. Структура органов местного самоуправления состоит из двух частей: обязательной и факультативной (необязательной). Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительско-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным.
2. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления должны подробно

регулироваться уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ.

3. В соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность.
4. Модели организации местного самоуправления зависят от места и роли главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления, способа замещения должности.
5. При проектировании устава муниципального образования особое внимание следует уделить разграничению полномочий между органами местного самоуправления и вопросам применения к ним мер ответственности.
6. На выборных должностных лиц не распространяется трудовое законодательство: отношения, связанные с осуществляющей ими деятельностью, имеют иную природу.
7. Отдельные вопросы правового статуса выборных должностных лиц местного самоуправления (отпуск, особенности премирования и т.п.), не урегулированные на региональном уровне, подлежат обязательному регулированию на муниципальном уровне во избежание пробельности правового регулирования.

Глава 4.

Взаимодействие

органов местного

самоуправления

с жителями

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- ◆ какие изменения были внесены в главу, регулирующую особенности взаимодействия органов местного самоуправления с жителями;
- ◆ чем различаются формы непосредственного осуществления местного самоуправления и формы участия населения в местном самоуправлении;
- ◆ какие есть иные формы вовлечения граждан в местное самоуправление, используемые ФОИВами;
- ◆ как проявляется цифровизация при участии граждан в местном самоуправлении.

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Конституция РФ.
2. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4.1. Общая характеристика изменений, содержащихся в новом федеральном законе о местном самоуправлении

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Из формулировки видно, что приведенный перечень форм осуществления местного самоуправления является открытым. Более подробно этот вопрос регулируется Федеральным законом № 33-ФЗ, иными нормативными правовыми актами.

В Федеральном законе № 33-ФЗ изменилось понимание местного самоуправления. Теперь оно определяется как самоорганизация граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов местного значения в пределах полномочий. Таким образом, разные формы и механизмы самоорганизации граждан для осуществления власти должны стать определяющими в рамках проводимой муниципальной реформы.

В Федеральном законе № 33-ФЗ формам непосредственного народовластия на муниципальном уровне посвящена глава 5. Причем в Законе выделены:

- ◆ формы непосредственного осуществления местного самоуправления (население само принимает окончательное решение по вопросам местного значения);
- ◆ формы участия населения в местном самоуправлении (население может высказать свое мнение, которое имеет рекомендательный характер).

Во всех случаях речь идет о том, что граждане непосредственно совершают те или иные действия

в пределах установленных процедур. Основные различия двух вышеназванных групп форм связаны с правовыми последствиями принимаемых гражданами решений. Формам осуществления местного самоуправления присуща императивность— иными словами, волеизъявление граждан является обязательным для исполнения, и нет необходимости его переутверждать решением органа публичной власти. Формы участия отличаются рекомендательным, консультативным, т.е. необязательным характером принятого гражданами решения. Иными словами, позиция жителей учитывается при принятии решения органом местного самоуправления, но органы власти не связаны мнением своих жителей и могут принимать иные решения.

Ознакомьтесь с документом

В ст. 42 Федерального закона № 33-ФЗ перечислено, какие формы относятся к формам осуществления местного самоуправления, а какие—к формам участия в нем.

К формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся:

- 1) местный референдум;
- 2) муниципальные выборы;
- 3) сход граждан.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся:

- 1) опрос;
- 2) публичные слушания, общественные обсуждения;
- 3) собрание граждан;
- 4) инициативные проекты;
- 5) территориальное общественное самоуправление;
- 6) староста сельского населенного пункта.

Наряду с вышеназванными формами граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих действующему законодательству. Органы публичной власти и их должностные лица обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

В ст. 42 Федерального закона № 33-ФЗ говорится, что органы местного самоуправления городских округов, муниципальных округов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для городского округа, муниципального округа работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. К социально значимым работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки.

Муниципальные практики

В Минусинске (Красноярский край) ввели должность городничего. Постановлением администрации города Минусинска Красноярского края от 18.09.2024 № АГ-1611-п было утверждено положение о Городничем. Городничий работает на общественных началах. В круг его обязанностей входит контроль за состоянием дорог, тротуаров и дворов, инженерных сетей, благоустройство территорий, взаимодействие с предпринимателями, а также проверка внешнего вида фасада зданий. На эту должность был назначен ветеран СВО.

Региональные практики

В Нижегородской области весной 2023 года стартовал проект «Социальный участковый». С начала работы проекта социальные участковые провели свыше 750 мероприятий в сфере культуры и спорта, благо-

устройства и озеленения, досуга детей и взрослых. Они собрали более 750 тысяч анкет и обращений граждан. Число социальных участковых в регионе сегодня пре-вышает 1400 человек. Миссия проекта «Социальный участковый»—это эффективная коммуникация между властью и обществом, преодоление дистанции и укрепление доверия граждан¹.

Более подробная информация о проекте размещена на сайте: <https://социальный-участковый.рф/>.

Анализ правоприменительной практики показывает, что на муниципальном уровне формы непосредственного народовластия используются достаточно активно и регулярно, что подтверждается ежегодными мониторингами местного самоуправления, который проводят Минюст России, Минфин России, советы муниципальных образований субъектов РФ, экспертные организации.

Следует отметить, что глава 5 нового Закона, посвященная формам непосредственной демократии на муниципальном уровне, хоть и претерпела определенные изменения, но они не носят глобального характера. Рассмотрим, что поменялось.

Обратите внимание!

В Федеральном законе № 33-ФЗ отсутствуют такие формы, как отзыв выборных лиц, голосование по изменению границ или преобразованию муниципального образования, правотворческая инициатива, конференции как самостоятельная форма (в статье о территориальном общественном самоуправлении конференции упоминаются), обращения граждан (регулируются отдельным федеральным законом).

Исключение ряда форм осуществления местного самоуправления означает необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в устав

¹ <https://newsnn.ru/news/2025-10-06/sotsialnye-uchastkovye-kto-oni-i-chem-mogut-pomoch-nizhegorodtsam-5485118>,
<https://ria.ru/20250910/uchastkovye-2041030730.html>.

муниципального образования, иные муниципальные правовые акты.

Обратите внимание!

Другой особенностью нового Закона является изменение возрастного ценза—он повышен и во все случаях составляет 18 лет, в том числе для участия в инициативных проектах, территориальном общественном самоуправлении (ранее участвовать в этих формах можно было в возрасте от 16 лет).

В Законе изменены существенные характеристики привычных форм (например, сход теперь не рассматривается как форма осуществления местного самоуправления, выполняющая в небольших поселениях функции представительного органа). Рассмотрим это более подробно.

4.2. Сход граждан

Изменено предназначение схода как самостоятельной формы осуществления местного самоуправления. Теперь в соответствии со ст. 45 Федерального закона № 33-ФЗ сход граждан может проводиться:

- 1) в населенном пункте, входящем в состав территории муниципального образования, по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на территории данного населенного пункта;
- 2) в соответствии с законом субъекта РФ на части территории населенного пункта, входящего в состав территории муниципального образования, по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на данной части территории населенного пункта;
- 3) на территории муниципального образования или на части его территории по вопросу выявления мнения граждан о поддержке инициативного проекта.

В случаях, предусмотренных законодательством РФ о муниципальной службе, сход граждан может проводиться в сельском населенном пункте в целях выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы.

Сход может созываться не только представительным органом или инициативной группой граждан, но и главой муниципального образования. Именно глава обеспечивает проведение схода граждан. Порядок организации и проведения схода граждан определяется уставом муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения схода граждан, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта и материалами по вопросам, выносимым на решение схода граждан, другие меры, обеспечивающие участие жителей муниципального образования в сходе граждан.

4.3. Опросы

В новом Законе исключено требование о том, что в опросе могут принимать участие граждане, обладающие избирательным правом.

Кроме того, теперь опрос граждан проводится по инициативе:

- 1) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или главы местной администрации;
- 2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 3) жителей муниципального образования или его части, в которых предлагается реализовать инициативный проект,—для выявления мнения граждан о поддержке данного инициативного проекта.

Решение о назначении опроса граждан должно быть принято представительным органом муниципаль-

ного образования в течение трех месяцев с момента поступления инициативы проведения опроса граждан.

4.4. Публичные слушания

В Федеральном законе № 33-ФЗ изменен круг вопросов, подлежащих обязательному вынесению на публичные слушания. На публичные слушания должны выноситься:

- 1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции РФ, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта РФ в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;
- 2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- 3) вопросы о преобразовании муниципального образования.

В Законе обозначена возможность использования цифровизации при организации и проведении публичных слушаний. Нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования может быть установлено, что для размещения материалов и информации, обеспечения возможности представления жителями муниципального образования своих замечаний и предложений по проекту муниципального правового акта, а также для участия жителей муниципального образования в публичных слушаниях с соблюдением требований об обязательном использовании для таких целей официального сайта органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» может использоваться федеральная государственная информаци-

онная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», порядок использования которой устанавливается Правительством РФ.

Более четко обозначены правовые последствия публичных слушаний. Результаты публичных слушаний, общественных обсуждений подлежат обязательному рассмотрению представительным органом муниципального образования при рассмотрении проектов муниципальных правовых актов. Результаты публичных слушаний, общественных обсуждений, включая мотивированное обоснование принятых решений, подлежат обнародованию. Результаты публичных слушаний, общественных обсуждений носят рекомендательный характер.

4.5. Собрание граждан

В новом Законе более конкретно сформулировано, для чего могут организовываться и проводиться собрания граждан. Собрания граждан могут проводиться:

- 1) для обсуждения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения;
- 2) для информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 3) на территории муниципального образования или на части его территории по вопросу выявления мнения граждан о поддержке инициативного проекта;
- 4) в сельском населенном пункте по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта, а также по вопросу досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта;
- 5) в целях осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

В собрании граждан, проводимом в сельском населенном пункте по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта или по вопросу досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта, могут принять участие граждане РФ, проживающие на территории данного сельского населенного пункта и обладающие активным избирательным правом, а также граждане РФ, достигшие на день проведения собрания граждан восемнадцатилетнего возраста и имеющие в собственности жилое помещение, расположенное на территории данного сельского населенного пункта, в случае, если это установлено муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта РФ.

4.6. Инициативные проекты

Как и раньше, инициативный проект до его внесения в местную администрацию подлежит рассмотрению на сходе или собрании граждан, в том числе на собрании граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования, в целях обсуждения инициативного проекта, определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия сходом или собранием граждан решения о поддержке инициативного проекта.

В новом Законе предусматривается, что помимо обязательной поддержки инициативного проекта, предусмотренной выше, нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предусмотрена возможность дополнительного выявления мнения граждан по вопросу о поддержке инициативного проекта путем опроса граждан и (или) с применением иных способов выявления мнения населения. Причем при внесении инициативного проекта в местную

администрацию необходимо прикладывать результаты дополнительного выявления мнения граждан путем опроса граждан и (или) с применением иных способов выявления мнения населения.

4.7. Территориальное общественное обсуждение

Изменены территориальные пределы осуществления территориального общественного самоуправления (ТОС). Исключено осуществление его на межселенных территориях и в пределах подъезда многоквартирного дома. Теперь территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, иные территории проживания граждан. Каждая из указанных территорий проживания граждан может входить только в одно территориальное общественное самоуправление.

Обратите внимание!

В Федеральном законе № 33-ФЗ установлен принцип: одна территория — одно ТОС.

Конференция граждан рассматривается как форма, тождественная в контексте выполняемых функций собранию граждан. Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собра-

ниях граждан делегатов, представляющих не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших восемнадцатилетнего возраста.

Органы государственной власти субъектов РФ получили право поддерживать деятельность территориального общественного самоуправления. В порядке, установленном законом субъекта РФ, территориальным общественным самоуправлениям, в том числе осуществляющим свою деятельность без регистрации в качестве юридического лица, может быть предоставлена поддержка за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта РФ и местных бюджетов. Можно напомнить, что ранее региональный уровень публичной власти был лишен возможности осуществлять правовое регулирование территориального общественного самоуправления.

4.8. Староста сельского населенного пункта

Согласно ч. 1 ст. 51 Федерального закона № 33-ФЗ, основное предназначение старосты — организация взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в сельском населенном пункте, расположенному в городском округе или муниципальном округе.

Обратите внимание!

Термин «взаимодействие» является одним из ключевых для системы местного самоуправления. Этим термином в Конституции РФ обозначается характер взаимоотношений разных уровней публичной власти. Этот же термин используется для обозначения роли сельского старосты в городских и муниципальных округах; то есть он является одним из существенных связующих звеньев между властью и жителями.

Ранее уже говорилось, что уточнен порядок выдвижения кандидатуры на должность старосты сельского населенного пункта. Кроме того, скорректировано, кто НЕ может быть назначен сельским старостой. Старостой сельского населенного пункта не может быть назначено лицо:

- 1) замещающее государственную должность, должность государственной службы;
- 2) признанное судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 3) имеющее непогашенную или неснятую судимость;
- 4) имеющее статус иностранного агента.

4.9. Формы вовлечения граждан в местное самоуправление, используемые ФОИВами

Кроме тех форм, которые обозначены в федеральном законе, следует назвать и иные формы вовлечения жителей в местное самоуправление. Новые формы активно предлагают разные министерства; наиболее привычными являются формы, предлагаемые Минстроем России (например, в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и соответствующих госпрограмм), Минфином России (в Федеральном законе № 33-ФЗ, как и в действовавшем ранее Законе № 131-ФЗ, говорится об инициативных проектах, в то время как есть и инициативное бюджетирование) и Минсельхозом России (например, в рамках государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий»).

В этой связи нужно отметить, что представители исполнительных органов любят говорить о вовлечении населения, жителей в местное самоуправление; однако этот термин не является юридическим, хотя и присутствует в отдельных документах (как правило, в госпрограммах и иных подзаконных актах).

Обратите внимание!

Вовлечение населения становится одним из критерий отбора лучших муниципальных практик¹, проектов, подаваемых, например, на конкурсы Минстроя России².

Ознакомьтесь с документом

В приказе Минстроя России от 30.12.2020 (ред. от 02.09.2022) № 913/пр «Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды» говорится уже о создании системы вовлечения граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов формирования комфортной городской среды, а также о создании и выборе форматов вовлечения граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов формирования комфортной городской среды в зависимости от целей, вида и этапа реализации проекта развития комфортной городской среды.

В качестве возможных результатов вовлечения в вышеназванном приказе рекомендуется рассматривать:

- а) создание и развитие в населенном пункте сообществ, вовлеченных в развитие города;
- б) формирование ответственного отношения всех

¹ Постановление Правительства РФ от 07.03.2018 № 237 (ред. от 08.06.2023) «Об утверждении Правил предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований—победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды».

² Приказ Минстроя России от 06.04.2017 (ред. от 30.07.2021) № 690/пр «Об утверждении методики оценки конкурсных заявок муниципальных образований, представляемых для участия в номинации «Градостроительная политика, обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения и развитие жилищно-коммунального хозяйства» Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика».

участников вовлечения к разрабатываемым и реализуемым в населенном пункте проектам развития территорий;

в) повышение эффективности взаимодействия участников вовлечения.

Вовлечение граждан рекомендуется осуществлять на всех этапах реализации проекта развития территории начиная с инициирования проекта развития такой территории. Также рекомендуется осуществлять вовлечение граждан на этапе эксплуатации реализованного проекта развития территории в целях формирования у жителей населенного пункта культуры ответственного использования территории и обеспечения участия жителей и организаций населенного пункта в событийном наполнении и реализации социокультурной программы.

В приказе выделены определенные уровни вовлечения граждан—информирование, консультирование, соучастие, партнерство. Для каждого предложены различные форматы вовлечения граждан, их объединений и иных лиц.

В январе 2021 года Минстрой России утвердил Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. Стандарт был разработан совместно с Агентством стратегических инициатив (АСИ) и опубликован весной 2020 года¹.

Возможные риски

Особенность предлагаемых новых форм вовлечения граждан в местное самоуправление заключается в том, что они, с одной стороны, отвечают «потребностям дня» и являются удобными для предлагаемого органа власти; с другой стороны, эти формы имеют фрагментарное правовое регулирование и не всегда основаны на законодательных актах. Последнее может иметь большое значение при принятии решения о выделе-

¹ Полная версия стандарта доступна на портале 100gorodov.ru: <https://100gorodov.ru/standart>, в сокращенном варианте — в методических рекомендациях Минстроя России.

нии финансирования, трансформации общественных пространств и в других ситуациях.

Новые формы вовлечения жителей в местное самоуправление, в частности, такие, как рейтинговое голосование, стратегические сессии, а также соучаствующее проектирование, позволяют оперативно выявлять мнение жителей, предотвращать или разрешать потенциальные или реальные городские и градостроительные конфликты.

4.10. Формы участия граждан в местном самоуправлении, связанные с цифровизацией

Платформы обратной связи (ПОС) — это федеральная информационная система, созданная по поручению Президента РФ для оперативного решения актуальных проблем граждан. В настоящее время можно выделить четыре основные элемента ПОС¹ (более подробно см.: <https://pos.gosuslugi.ru/landing/>):

- ◆ обращения граждан;
- ◆ опросы и голосования по инициативам органов власти и местного самоуправления;
- ◆ инциденты в социальных сетях (поиск проблемных сообщений и реагирование на них органами власти);
- ◆ госпаблики (централизованное управление аккаунтами в соцсетях и мессенджерах с возможностью модерации и построения контент-плана).

Это интересно

Центры управления регионами (ЦУР) — это инструмент прямой и эффективной коммуникации жителей и властей.

¹ История и описание этого проекта есть на сайте Минцифры России. URL: <https://digital.gov.ru/activity/gosuslugi/platforma-obratnoj-svyazi/>.

сти с целью решения проблем и предотвращения их возникновения в будущем. Решение о создании ЦУР по всей стране принял глава государства. Это решение закреплено в перечне поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ, состоявшегося 30.01.2020. К 01.12.2020 Центры управления регионами открылись во всех субъектах РФ.

На заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления в апреле 2023 года В. В. Путин высоко оценил работу ЦУР и предложил распространить этот опыт на муниципальный уровень. Муниципальные центры управления (МЦУ) стали логическим продолжением работы ЦУР. Цель МЦУ — усилить глав муниципалитетов цифровыми инструментами для работы с запросами граждан. В 2024 году обновленные МЦУ были запущены в семи субъектах России: Липецкой, Рязанской, Тульской, Сахалинской, Иркутской, Нижегородской, Архангельской областях¹.

Региональные практики использования платформ обратной связи в ЯНАО

Одной из успешных площадок вовлечения граждан в решение вопросов муниципального развития является информационный ресурс «Живем на Севере», на котором жители городов и районов могут осуществить выбор территорий для проведения мероприятий по благоустройству. Интернет-портал работает в Ямало-Ненецком автономном округе с 2017 года.

В 2024 году органами местного самоуправления отработано в ПОС 6536 сообщений. Максимальный срок отработки сообщений с использованием механизма ускоренного рассмотрения сообщений составляет 8 календарных дней.

За 2024 год органами местного самоуправления отработано 39170 сообщений в системе «Инцидент менеджмент». Среднее время ответа составило 2 часа 30 минут.

¹ <https://dialog.info/projects/region-management-center/>.

В 2024 году в ПОС в модуле «Общественное голосование» проведено 773 общественных обсуждения, опроса, голосования по вопросам местного распределения бюджета, 55 публичных слушаний.

Практические выводы:

1. Данная глава Закона не претерпела глобальных изменений, хотя некоторые формы взаимодействия с гражданами исключены (голосование по отзыву, конференции и др.).
2. Законодатель по-прежнему различает две группы форм — формы осуществления местного самоуправления (выборы, референдум, сход) и формы участия в осуществлении местного самоуправления (публичные слушания, ТОС, сельские старосты, инициативные проекты, правотворческая инициатива, опросы и т.п.). Основные различия заключаются в правовых последствиях решений, принимаемых непосредственно гражданами.
3. Федеральные министерства в рамках реализации своих программ или проектов активно предлагают собственные формы, неизвестные федеральному законодательству, регулируемые методическими рекомендациями соответствующих ФОИВов.
4. Все большее значение начинает играть цифровизация, в том числе платформы обратной связи, которые обладают инструментарием, позволяющим использовать их для оперативного реагирования на обращения граждан (в том числе выявление информации об инцидентах), проведение опросов и голосований по инициативам органов власти и местного самоуправления и т.п.

Глава 5. Формирование компетенции местного самоуправления: новеллы закона и региональные практики

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- ◆ понятие и элементы компетенции органов местного самоуправления и их должностных лиц;
- ◆ виды полномочий органов местного самоуправления;
- ◆ новеллы Закона № 33-ФЗ в определении полномочий органов местного самоуправления по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения;
- ◆ региональные практики перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ;
- ◆ особенности осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий.

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».
4. Бюджетный кодекс РФ.
5. Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов РФ и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ, федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ (Минюст России, 2019)¹.

5.1. Понятие и структура компетенции органов местного самоуправления

Вопрос о структуре и объеме компетенции является ключевым для системы местной власти, поскольку характеризует круг решаемых ею публичных дел и оказываемое властное воздействие на местное сообщество.

Компетенцию органов местного самоуправления образуют 5 обязательных компонентов, которые должны быть нормативно закреплены:

- ◆ цель деятельности, т. е. идеальный образ того результата, который они должны достигнуть;
- ◆ предметы ведения—т. е. сферы общественной жизни, на которые муниципалитет оказывает властное воздействие;

¹ http://pravo.minjust.ru/Analytics_statistics/metodicheskie-rekomendacii.

- ◆ полномочия—конкретные меры властного воздействия на предметы ведения;
- ◆ права и обязанности;
- ◆ ответственность.

Содержание и структура компетенции предопределяется конституционным пониманием местного самоуправления. Как мы уже писали, в Конституции РФ столкнулись две методологии, основанные на общественной и государственной теории. В результате сформировалась гибридная, двойственная модель местного самоуправления как публичной власти и института самоорганизации граждан.

Цели деятельности органов местного самоуправления достаточно четко просматриваются из законодательного определения местного самоуправления:

- ◆ реализация народом своей власти, т.е. права на управление публичными делами, публично-властная консолидация людей по месту жительства;
- ◆ самостоятельное решение населением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения)— предоставление жизненно важных публичных сервисов.

Предметы ведения характеризуют сферы общественной жизни, в которых осуществляется муниципальная власть, а **полномочия**—конкретные применяемые ею управленческие инструменты (властные действия).

Обратите внимание!

Конституцией РФ последовательно разграничиваются предметы ведения и полномочия применительно к органам государственной власти РФ и субъектов РФ. Ст. 71–73 Конституции РФ определяются предметы ведения уровней власти, тогда как конкретные полномочия разграничиваются федеральными законами.

Та же модель была предусмотрена и для местного самоуправления.

В силу ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В развитие данной нормы Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривал **перечни вопросов местного значения муниципальных образований**, которые позиционировались как сферы их деятельности, тогда как конкретные полномочия определялись отраслевым законодательством. При этом закон исходил из дифференциации круга местных дел в зависимости от территориального уровня местного самоуправления: разные перечни вопросов местного значения были сформированы для разных видов муниципальных образований. Для поселений и районов вопросы были разделены. При этом район решал «межпоселенческие» и наиболее ресурсоемкие вопросы (например, в сфере образования). Полным кругом вопросов местного значения обладали городские (а впоследствии также муниципальные) округа.

Вторым предметом ведения муниципалитетов были объявлены **государственные функции**, передаваемые для осуществления муниципалитетом с соответствующими ресурсами.

Перечни вопросов местного значения были объявлены закрытыми. Все иные полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, были объявлены отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления (ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ). Соответственно, исполнение данных полномочий должно обеспечиваться субвенциями из соответствующего бюджета.

Однако последовательно выдержать такой принцип не удалось. Многие законы закрепляли полномочия органов местного самоуправления, не относящиеся к вопросам местного значения, без передачи каких-

либо материальных и финансовых ресурсов. Достаточно быстро модель подверглась деформации: субъекты РФ еще в 2014 году получили право дифференцировать перечни вопросов местного значения сельских поселений и районов, а также перераспределять полномочия между собой и муниципалитетами. Несмотря на то, что при отнесении к своему ведению части полномочий местного самоуправления не было предусмотрено изъятие у муниципальных образований ресурсов, практика такого перераспределения получила достаточно широкое распространение.

Помимо вопросов местного значения (ст. 14, 15, 16, 162) и переданных государственных полномочий, являющихся обязательными для исполнения органами местного самоуправления, Федеральный закон № 131-ФЗ также предусматривал **факультативную компетенцию** — права муниципальных образований, например по созданию музеев, права участвовать в реализации не переданных им государственных полномочий, а также «остаточную» компетенцию — решение вопросов, не отнесенных к ведению ни одного из уровней власти (ст. 14¹, 15¹, 16¹, 20).

Полномочия характеризуют конкретные властные действия, они определялись ст. 17 Закона № 131-ФЗ и отраслевыми законами.

Обратите внимание!

Управленческие действия по каждому предмету ведения являются типовыми и включают в себя **4 блока**:

- ◆ нормативное регулирование (установление общих правил поведения);
- ◆ планирование (определение целей и направлений развития);
- ◆ администрирование, включающее исполнительно-распорядительные действия, предоставление услуг гражданам и их финансирование;
- ◆ контроль (проверка соблюдения правил и качества оказания услуг).

Соответственно, к предметам ведения местного самоуправления должны относиться прежде всего **такие сферы жизни, в которых органы местного самоуправления в непосредственном контакте с гражданами и при учете их мнения могут эффективно выполнять указанные полномочия в целом, т. е. обеспечивать максимально полное управлительское воздействие.**

Поэтому классическими примерами вопросов местного значения нам видятся градостроительство (землепользование и застройка) и благоустройство. Так, в сфере градостроительной деятельности муниципалитеты обладают полномочиями из всех групп: планирование (генеральные планы), регулирование (документы градостроительного зонирования), администрирование (выдача разрешений на строительство, на ввод объектов эксплуатацию) и контроль (муниципальный земельный контроль, снос незаконных построек). В других сферах жизни, которые могут быть отнесены к вопросам местного значения, указанные группы полномочий могут быть представлены в большей или меньшей степени. Противоположный пример — по предмету ведения «организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования» полномочия, по сути, разведены между уровнями власти: нормативное регулирование осуществляется на федеральном уровне, планирование, финансирование и контроль — на региональном, а на местном — только администрирование и непосредственное представление услуг гражданам.

При реализации полномочий у органов и должностных лиц местного самоуправления возникают:

- ◆ **права** — возможности совершать или не совершать действия;
- ◆ **обязанности** — необходимость совершать действия или воздержаться от их совершения.

Различают разные виды прав органов местного самоуправления. Это прежде всего **общие, конституционные права**. Они приведены в ст. 133 Конституции

РФ. К ним относятся право на защиту своих интересов в суде и право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления публичных функций во взаимодействии с органами государственной власти.

Конкретные права и обязанности по совершению каких-либо действий и принятию решений возникают в рамках исполняемых полномочий. Например, в рамках полномочия по организации благоустройства территории орган местного самоуправления имеет право объявить муниципальный субботник (социально значимые работы), к участию в котором на добровольной основе могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители муниципального образования. При этом у муниципалитета есть обязанность соблюдать кратность (не чаще одного раза в три месяца) и ограничение времени таких работ (не более 4 часов подряд).

Другой пример. При подготовке проекта местного бюджета глава муниципального образования имеет право запросить и получить у налоговой службы данные по объемам налоговых поступлений, по численности субъектов налогообложения и т.д. При этом органы местного самоуправления обязаны соблюдать бюджетные ограничения, например на размер дефицита бюджета — не более 10% от размера доходов.

Ответственность как элемент компетенции является стимулом к добросовестному исполнению полномочий.

5.2. Структура компетенции органов местного самоуправления в соответствии с Законом № 33-ФЗ

В Законе № 33-ФЗ полностью пересмотрена система нормативного описания компетенции органов

местного самоуправления. Законодатель отказался от использования понятия «вопросы местного значения», хотя оно сохранилось в Конституции РФ. Данный термин упомянут в законе единожды (как реверанс в сторону Конституции) и заменен на тождественный, но более пространный: «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». При этом определение данного понятия Закон № 33-ФЗ не раскрывает, как не дает и перечня таких вопросов, хотя их решение по-прежнему составляет основной предмет ведения муниципалитетов. Например, в соответствии со ст. 43 местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. А в ст. 63 Закона № 33-ФЗ указано, что в муниципальной собственности может находиться имущество, предназначенные для решения установленных данным Законом вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

С учетом преимущественно одноуровневой модели территориальной организации местного самоуправления и равного статуса муниципальных и городских округов нет в Законе и дифференциации компетенции по видам муниципальных образований.

Обратите внимание!

Законом предусматривается **переход от разграничения предметов ведения к разграничению полномочий** между местным самоуправлением и государством.

Все исполняемые органами местного самоуправления полномочия консолидированы Законом в три группы:

- ◆ «собственная компетенция» — полномочия по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения;
- ◆ «переданная компетенция» — отдельные государственные полномочия, переданные для осуществления органам местного самоуправления;

- ◆ «факультативная компетенция», включающая два вида полномочий:
 - не переданные органам местного самоуправления государственные полномочия, в осуществлении которых муниципалитеты вправе участвовать;
 - полномочия, не отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления, которые муниципалитет вправе исполнять.

Два последних вида юридически не различаются (исполняются в случае наличия в законе такого права, добровольно и за счет собственных доходов), но в законе дифференцированы.

Как мы видим, здесь объединены два основания классификации полномочий:

- 1) по предметам ведения (хотя они таковыми не называются, но фактически являются исходя из определения местного самоуправления): собственные (по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения), осуществляемые муниципалитетами самостоятельно и под свою ответственность; и государственные, осуществляемые в случаях и пределах, установленных законами, под контролем государства;
- 2) по обязательности осуществления: обязательные, исполняемые в силу закона вне зависимости от желания муниципалитетов (к ним относятся собственные и переданные государственные полномочия), а также факультативные (осуществляемые в случае принятия такого решения самими муниципалитетами).

Обратите внимание!

Закон № 33-ФЗ не предусматривает «остаточную» компетенцию местного самоуправления, которая была определена Законом № 131-ФЗ: право решать вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного

самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из компетенции местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ (ч. 2 ст. 14¹, ч. 2 ст. 15¹, ч. 2 ст. 16¹).

5.3. «Собственные» полномочия органов местного самоуправления

Ядро компетенции местного самоуправления— «собственные» полномочия по решению вопросов непосредственного обеспечения населения.

Нормы закона в части определения этих полномочий вступят в силу с 01.01.2027.

Декларируя переход от разграничения вопросов (то есть предметов ведения) к разграничению полномочий, законодатель вместе с тем определил многие из таких полномочий формулировками, тождественными описанию соответствующих вопросов местного значения в Законе № 131-ФЗ.

При этом в ряде случаев они действительно являются перечислением конкретных полномочий (в случае градостроительной деятельности), а в некоторых— называют сферы деятельности, а не конкретные меры местного воздействия (в сфере охраны окружающей среды).

Перечень собственных полномочий местного самоуправления является закрытым. Закон № 33-ФЗ допускает конкретизацию полномочий отраслевыми законами, но запрещает при этом устанавливать новые расходные обязательства (ч. 19 ст. 32).

Обратите внимание!

Перечень полномочий органов местного самоуправления разделен Законом на 3 группы:

1) полномочия, осуществляемые только органами местного самоуправления и не подлежащие перераспределению

делению в пользу субъекта (18 полномочий, в основном общего характера—принятие уставов и муниципальных правовых актов, управление муниципальным имуществом, бюджетные полномочия и т.п. Из отраслевых—развитие дворовых территорий и ряд полномочий в сфере мобилизационной подготовки и по участию в защите от чрезвычайных ситуаций);

2) полномочия, которые по умолчанию осуществляются органами местного самоуправления, но могут быть перераспределены в пользу органов государственной власти субъектов РФ. Это основной блок полномочий, он включает в себя 29 отраслевых ресурсоемких полномочий: от образования и физической культуры до содействия развитию малого и среднего предпринимательства;

3) полномочия, которые по умолчанию осуществляются органами государственной власти субъектов РФ, но могут быть перераспределены в пользу органов местного самоуправления. Это еще 18 отраслевых полномочий из разных сфер: градостроительство, дорожная деятельность и транспорт, охрана окружающей среды.

Общий объем полномочий всех трех групп соответствует максимальному перечню вопросов местного значения, предусмотренному для муниципальных и городских округов Законом № 131-ФЗ.

Рассмотрим названные группы подробнее.

К первой группе отнесены полномочия, которые всегда осуществляются только органами местного самоуправления за счет собственных доходов местных бюджетов; их перераспределение в пользу органов государственной власти субъектов Российской Федерации не допускается. Это минимально гарантированный круг местных дел. В данную группу попали в основном общеуправленческие функции, осуществляемые применительно ко всем сферам деятельности муниципалитетов (принятие правовых актов, управление местным бюджетом и имуществом, муниципальными предприятиями и учреждениями, учреждение СМИ для обнародования официальной информации и т. п.). Из отраслевых полно-

мочий в эту группу вошли в основном полномочия в сфере правопорядка и безопасности, принадлежность которых именно к местным вопросам и ранее вызывала, и сейчас вызывает сомнение,—например, осуществление мер по противодействию коррупции, участие в профилактике терроризма и экстремизма, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке.

Обратите внимание!

Из безоговорочно местных дел к группе неотчуждаемых полномочий отнесено только **развитие внутридворовых территорий**, выделенное из сферы благоустройства. При этом **понятие «внутридворовая территория» законодательство РФ не раскрывает**. Конституционный суд РФ определял ее как территорию со стороны входов в жилую часть многоквартирного дома, содержащую элементы благоустройства, необходимые для функционирования дома, и ограниченную жилыми зданиями, строениями, сооружениями или ограждениями, включая подходы и подъезды к дому, автостоянки, территории зеленых насаждений, площадки для игр, отдыха и занятия спортом, хозяйствственные площадки¹.

Содержание данного полномочия вызывает много вопросов, особенно в соотнесении с полномочиями в сфере благоустройства. Например, подлежат ли регулированию вопросы благоустройства внутри-

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 19.04.2021 № 14-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, ч. 7 ст. 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзаца двадцать второго ч. 1 ст. 2, п. 25 ч. 1 ст. 16 и п. 3 ч. 2 ст. 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.С. Дадашова, И.Н. Касимова и других» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104200023>.

дворовых территорий в правилах благоустройства и, соответственно, входят ли в предмет муниципального контроля в сфере благоустройства.

Во вторую группу входят отраслевые полномочия, которые по умолчанию исполняются органами местного самоуправления, но могут быть перераспределены для осуществления органами государственной власти субъектов РФ.

При этом регионы осуществляют перераспределенные полномочия за счет средств своих бюджетов — доходы местных бюджетов изъяты быть не могут.

К числу таких полномочий отнесены 29 сфер управления, традиционно относимых к кругу местных дел (благоустройство, коммунальное хозяйство, общее и дополнительное образование, культура, физкультура и спорт и т.д.). Это наиболее затратные полномочия муниципалитетов (в 2024 году совокупно более 75% расходов местных бюджетов¹).

Ко второй группе также отнесены полномочия по муниципальному контролю:

- ◆ за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения;
- ◆ в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории муниципального образования;
- ◆ в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения;
- ◆ на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве;
- ◆ в жилищной, земельной, лесной сферах (муниципальный жилищный, земельный, лесной контроль).

¹ Результаты мониторинга местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2024 г. // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/06/main/Rezulaty_monitoringa_mestnykh_budzhetov.pdf.

Обратите внимание!

Закон запрещает перераспределять полномочия по контролю отдельно от основного материального полномочия (например, лесной контроль отдельно от полномочий по лесоустройству и охране лесов), хотя в настоящее время подобное дробление практикуется регионами—например, Московской областью, перераспределившей в пользу региона только контроль в сфере благоустройства (см. раздел 5.4).

К третьей группе отнесены полномочия, которые по умолчанию будут осуществляться органами государственной власти субъектов РФ, но могут быть перераспределены в пользу органов местного самоуправления при условии обязательной передачи дополнительных ресурсов (дополнительных доходов бюджета и (или) имущества). Это, в частности, полномочия в сферах транспорта и дорожной деятельности, градостроительства, наружной рекламы.

Интересно, что все эти полномочия в настоящее время входят в число лидеров по переопределению регионами (см. раздел 5.4). По всей видимости, при конструировании соответствующих перечней законодатель опирался в т.ч. на существующую статистику перераспределения.

Обратите внимание!

Полномочия второй и третьей групп независимо от их осуществления органами государственной власти продолжают оставаться муниципальными—полномочиями по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения—и не могут быть переданы муниципалитетам в качестве отдельных государственных полномочий.

Правовым последствием данного положения, по-видимому, будет являться обязательность применения форм непосредственного осуществления граждани-

ми местного самоуправления (референдумов, сходов) и участия граждан в осуществлении местного самоуправления (собраний, публичных слушаний, территориального общественного самоуправления и т. п.) при исполнении данных полномочий, в т.ч. органам государственной власти регионов.

5.4. Перераспределение полномочий как основной механизм формирования компетенции органов местного самоуправления

Механизм перераспределения полномочий появился в 2014 году¹ и первоначально предполагал только их передачу «вверх»— право субъектов РФ в случаях, установленных федеральными законами, передавать отдельные полномочия органов местного самоуправления для осуществления органам государственной власти субъекта РФ. Перераспределение полномочий допускалось с начала очередного финансового года и на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта РФ. С точки зрения профильного комитета Государственной Думы, этот институт являлся способом **временного осуществления** органами государственной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления и не изменяет установленного разграничения полномочий между уровнями власти².

¹ Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

² Вопросы и ответы // Комитет Государственной думы по региональной политике и местному самоуправлению.

Если до принятия Федерального закона № 33-ФЗ перераспределение полномочий рассматривалось как экстраординарный механизм, то в новом Законе он становится **базовым инструментом разграничения компетенции между регионом и муниципалитетами**.

Если до 01.01.2027 регионы не примут никаких решений, то с указанной даты они будут полностью выполнять полномочия третьей группы (в том числе весьма затратные в сфере транспорта и дорожного хозяйства).

В указанный период федеральный законодатель должен также определиться с новым разграничением доходных источников между регионами и муниципалитетами.

Полномочия могут быть перераспределены законом субъекта РФ полностью или частично, в отношении всех муниципальных образований, отдельных их видов или в отношении индивидуально поименованных муниципальных образований.

Таким образом, регионы получили право практически индивидуально сформировать объем компетенции муниципальных образований на своей территории.

Обратите внимание!

Закон № 33-ФЗ требует, чтобы полномочия перераспределялись на срок не менее срока полномочий регионального парламента.

Возникает два вопроса. Во-первых, какой срок имеется в виду: нормативный (5 лет) или фактически оставшийся срок полномочий законодательного органа субъекта, принявшего решение о перераспределении. Во-вторых, могут ли полномочия перераспределяться на неограниченный срок.

URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/voprosy-i-otvety/131-fz/voprosy-mestnogo-znacheniya/d1996bad-9f01-4a4e-8869-813b53cf9ed8/>

Полагаем, что, указывая необходимость минимального срока перераспределения полномочий, законодатель имел целью обеспечить стабильность регулирования. Поэтому считаем, что законы о перераспределении обязательно должны приниматься с указанием определенного, четко оговоренного срока их действия, который не может быть менее нормативно установленного срока полномочий законодательного органа субъекта, то есть 5 лет. По этой же причине полагаем, что законы субъектов РФ не могут перераспределять полномочия на неопределенный срок.

Кроме того, комментируя аналогичную норму закона № 131-ФЗ, профильный комитет Государственной Думы высказал позицию о недопустимости внесения изменений в закон субъекта РФ о перераспределении полномочий до истечения срока его действия или досрочного признания утратившим силу этого закона¹.

Между тем, в регионах есть практика, прямо противоположная приведенным выводам,—например, Закон Вологодской области от 11.06.2025 № 5896-ОЗ «О признании утратившим силу закона области «О перераспределении полномочий в сфере благоустройства между органами местного самоуправления муниципальных образований области и органами государственной власти области». В 2024 году принят закон о перераспределении с 01.01.2025 на неопределенный срок в пользу региона полномочий по организации и осуществлению муниципального контроля в сфере благоустройства. Указанный закон признан утратившим силу с 01.07.2025, то есть полномочия были перераспределены менее полугода².

¹ Вопросы и ответы // Комитет Государственной думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/voprosy-i-otvety/131-fz/voprosy-mestnogo-znacheniya/f48d89df-8baa-4e1a-bd32-3bad66b4b3f7>.

² Закон Вологодской области от 12.07.2024 № 5672-ОЗ «Оперераспределении полномочий в сфере благоустройства между органами местного самоуправления муниципальных образований области и органами государственной власти области», Закон Вологодской области от 11.06.2025

В Запорожской области закон о перераспределении полномочий в сфере рекламы был принят в феврале 2025 года и предусматривал действие с обратной силой—с 01.01.2025, однако в августе того же года начало его действия перенесено на 01.01.2026¹.

Законом № 33-ФЗ установлены **финансовые гарантии перераспределения полномочий**.

В случае перераспределения полномочий второй группы «наверх»—от органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ—регион не вправе изымать у органов местного самоуправления доходы бюджетов. В то же время в случае перераспределения «вниз»—в пользу муниципалитетов полномочий третьей группы—регион обязан передать дополнительные отчисления от налогов и неналоговых платежей и (или) межбюджетные трансферты. В этом случае органы местного самоуправления несут ответственность за исполнение таких полномочий в пределах переданных средств, а органы государственной власти субъекта РФ вправе осуществлять контроль за исполнением перераспределенных полномочий.

Установлены также требования к процедуре принятия законов субъектов РФ о перераспределении полномочий. Указанные законы вступают в силу **с начала очередного финансового года** и должны

№ 5896-ОЗ «О признании утратившим силу закона области «О перераспределении полномочий в сфере благоустройства между органами местного самоуправления муниципальных образований области и органами государственной власти области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

¹ Закон Запорожской области от 25.02.2025 № 93 «О перераспределении между органами местного самоуправления Запорожской области и органами государственной власти Запорожской области отдельных полномочий в сфере рекламы», Закон Запорожской области от 06.08.2025 № 117 «О внесении изменения в Закон Запорожской области от 25 февраля 2025 года № 93 «О перераспределении между органами местного самоуправления Запорожской области и органами государственной власти Запорожской области отдельных полномочий в сфере рекламы» // Официальный сайт Правительства Запорожской области <https://zo.gov.ru>.

быть приняты **не позднее чем за два месяца до его начала.**

Таким образом, отказываясь от единого, закрепленного на федеральном уровне перечня полномочий органов местного самоуправления и определяя механизм перераспределения полномочий в качестве основного способа формирования сферы компетенции конкретных муниципальных образований, Закон № 33-ФЗ исходит из принципа общей ответственности органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ перед гражданами за управление местными делами. Это, с одной стороны, позволяет максимально полно учесть особенности территории при конструировании компетенции конкретного муниципалитета. С другой стороны, исключает управленческий «пинг-понг», то есть споры о принадлежности полномочий. Соответственно, очень важно, чтобы распределение полномочий между регионами и муниципалитетами не было волюнтаристским.

5.5. Региональные практики перераспределения полномочий

Спрогнозировать, каким образом будет осуществлено перераспределение полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления после 01.01.2027, в определенной степени позволяет анализ действующих практик перераспределения полномочий.

Исследование действующих законов субъектов РФ показало, что регионы очень активно пользуются правом перераспределять в свою пользу полномочия муниципалитетов. Так, в 2025 году законы о перераспределении полномочий действовали в 71 субъекте Российской Федерации (83% от выборки) во всех федеральных округах (а также в регионах, не входящих в федеральные округа,—в Запорожской и Херсонской областях). Не используют меха-

низм перераспределения полномочий 15 субъектов Российской Федерации (Амурская область, Архангельская область, Брянская область, Донецкая Народная Республика, Кировская область, Луганская Народная Республика, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Сахалинская область, Ханты-Мансийский АО—Югра).

Перераспределяются полномочия, относящиеся к 34 отраслям законодательства и к 25 вопросам местного значения (для анализа использовался перечень вопросов местного значения городских, муниципальных округов как наиболее полный—ст. 16 Закона № 131-ФЗ), а также к трем вопросам, не относящимся к вопросам местного значения,—распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, установление публичных сервитутов в отношении земельных участков, а также отдельные полномочия в сфере охраны здоровья граждан (не относящиеся к вопросу местного значения по обеспечению доступности медицинской помощи).

Внимание, риски!

Следует отметить, что Федеральным законом № 131-ФЗ перераспределение полномочий допускается только по вопросам местного значения, если такое право предусмотрено отраслевым законом. Вместе с тем ряд отраслевых законов¹ допускает перераспределение полномочий в сферах, которые к вопросам местного значения не относятся.

¹ Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147. Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.2001.№ 44.Ст.4148.Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

Тюменская область осуществила перераспределение полномочия в сфере противодействия коррупции (определение порядка формирования и деятельности комиссий по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими муниципальные должности), хотя такое право соответствующим федеральным законом не предусмотрено¹.

Соответствующее нормативное решение имеет риск обжалования.

Лидеры по числу перераспределенных полномочий—Ненецкий АО (20 групп полномочий по 17 вопросам местного значения, а также распоряжение неразграниченными землями), Московская область (12 групп полномочий, в том числе по 10 вопросам местного значения, и распоряжение неразграниченными землями), Тюменская область (9 групп полномочий, в том числе по 6 вопросам местного значения, а также установление публичного сервитута и распоряжение неразграниченными землями) и Пермский край (7 групп полномочий по 5 вопросам местного значения). Так, Ненецкий АО перераспределил в пользу органов государственной власти полномочия органов местного самоуправления в сферах: градостроительства, электроснабжения, газоснабжения, перевозки пассажиров общественным транспортом, образования, дорожной деятельности, управления муниципальным жилищным фондом, библиотечного обслуживания, обеспечения услугами организаций культуры, поддержки народных художественных промыслов, физической культуры и спорта, организации аварийно-спасательных служб,

¹ Закон Тюменской области от 26.12.2014 № 125 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления Тюменской области и органами государственной власти Тюменской области и о внесении изменений в статью 14 Закона Тюменской области «О порядке распоряжения и управления государственными землями Тюменской области» // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: <http://www.admtyumen.ru>.

поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций, торговой деятельности, организации работы с детьми и молодежью, распоряжения неразграниченными землями и др.

При этом только полномочия в градостроительной и земельной сфере перераспределены от всех муниципальных образований региона, в остальных случаях перечень варьируется у муниципальных образований разных видов¹. Большинство этих полномочий—в числе наиболее затратных для местных бюджетов. Так, по данным Минфина России, в 2024 г. в структуре расходов местных бюджетов лидировали расходы на образование (47%), жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство (15%), национальную экономику, в т.ч. транспорт и дорожную деятельность (13%)².

Если углубиться в конкретные перераспределяемые полномочия, то картина выглядит еще более масштабной. Например, Московская область передала для осуществления органом государственной власти следующие полномочия:

- ◆ присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети;
- ◆ согласование переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме;

¹ Закон Ненецкого автономного округа от 19.09.2014 № 95-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа и органами государственной власти Ненецкого автономного округа» // Портал государственных органов Ненецкого автономного округа. URL: https://adm-nao.ru/media/acts/2014/10/06/95-оз_19092014.pdf.

² Результаты мониторинга местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2024 год // Министерство финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/06/main/Rezulstaty_monitoringa_mestnykh_budzhetov.pdf.

- ◆ подготовка генеральных планов муниципальных округов, городских округов;
- ◆ подготовка правил землепользования и застройки муниципальных округов, городских округов;
- ◆ подготовка документации по планировке территории муниципального округа, городского округа, выдача градостроительных планов земельных участков;
- ◆ выдача разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию;
- ◆ предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;
- ◆ выдача разрешения на право организации розничного рынка на территории муниципального образования Московской области;
- ◆ определение порядка деятельности общественных кладбищ, крематориев;
- ◆ утверждение и актуализация схем теплоснабжения;
- ◆ установление надбавок к тарифам на услуги организаций коммунального комплекса;
- ◆ организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- ◆ организация и осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства;
- ◆ проведение аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителей муниципальных дошкольных и общеобразовательных организаций;
- ◆ полномочия по комплексному развитию территорий;
- ◆ строительство (реконструкция) объектов капитального строительства социальной инфраструктуры местного значения, автомобильных дорог общего пользования местного значения, финансирование которого будет осуществляться за счет средств бюджета Московской области;

- ◆ капитальный ремонт объектов капитального строительства социальной инфраструктуры местного значения, финансирование которого будет осуществляться за счет средств бюджета Московской области.

А от органов местного самоуправления городского округа Долгопрудный и Можайского муниципального округа перераспределены также полномочия по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по муниципальным маршрутам регулярных перевозок¹.

¹ Закон Московской области от 24.07.2014 № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области», Закон Московской области от 27.12.2017 № 250/2017-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области по комплексному развитию территории», Закон Московской области от 26.12.2017 № 241/2017-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области», Закон Московской области от 28.10.2021 № 189/2021-ОЗ «О перераспределении полномочий по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом между органами местного самоуправления городского округа Долгопрудный Московской области и Можайского муниципального округа Московской области и органами государственной власти Московской области», Закон Московской области от 29.12.2021 № 305/2021-ОЗ «О перераспределении между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области полномочий по осуществлению строительного контроля», Закон Московской области от 15.12.2023 № 242/2023-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и исполнительными органами Московской области по осуществлению проектных и (или) изыскательских работ, работ по строительству (реконструкции) объектов капитального строительства социальной инфраструктуры местного

Как видим, в Московской области, в отличие от Ненецкого АО, перераспределяются полномочия, не требующие существенных расходов бюджета субъекта РФ (за небольшим исключением), но сосредотачиваются в руках региона значительные властные рычаги и позволяют оказывать определяющее влияние на развитие территорий муниципалитетов.

Число регионов, практикующих перераспределение полномочий, с разбивкой по сферам деятельности, объему перераспределяемых полномочий и видам муниципальных образований приведено в таблице 2.

Как свидетельствуют приведенные данные, наиболее часто перераспределяются полномочия в сферах градостроительства и распоряжения землей (46 и 38 регионов соответственно), которые не требуют значительных затрат на их осуществление, но позволяют существенно влиять на местные рынки и социально-экономическое развитие муниципалитетов. Далее следуют полномочия в сферах организации пассажирских перевозок, дорожной деятельности и рекламы (25, 17 и 12 регионов соответственно). Здесь, как нам представляется, также действуют экономические резоны — возможность влияния на рынки и особенность финансирования дорожной деятельности за счет дорожных фондов, которые у муниципалитетов в основном наполняются из региональных средств. Из относительно затратных активно перераспределяются только полномочия в сфере водоснабжения и водоотведения (18 регионов), теплоснабжения и электроснабжения (по 9 регионов). Обра-

значения, автомобильных дорог общего пользования местного значения, а также работ по капитальному ремонту, оснащению, благоустройству территорий объектов капитального строительства социальной инфраструктуры местного значения, финансирование которых будет осуществляться за счет средств бюджета Московской области», Закон Московской области от 25.12.2024 № 272/2024-ОЗ «О перераспределении между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и исполнительными органами Московской области отдельных полномочий в сфере образования» // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. URL: <http://www.mosreg.ru>.

Таблица 2

Число субъектов РФ, перераспределивших полномочия органов местного самоуправления для осуществления органам государственной власти (на 01.01.2025)

№ п/п	Сфера деятельности (часть вопросов местного значения, дезагрегированы по отраслям законодательства)	Число субъектов РФ, перераспределивших полномочия, ед.		В т.ч. по кругу муниципальных образований				
		полностью	частично					
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Полномочия по вопросам местного значения								
1	Градостроительная деятельность	3	46	17	29	28	2	16
2	Водоснабжение и водоотведение	2	18	11	7	8	10	1
3	Теплоснабжение	2	10	4	6	4	2	1
4	Электроснабжение	2	9	8	1	6	1	2
5	Газоснабжение	2	3	3	2	2	1	
6	Пассажирские перевозки	3	25	24	1	7	1	17
7	Образование	2	6	1	5	4	1	1
8	Дорожная деятельность	3	17	2	15	8	3	6
9	Муниципальный жилищный контроль	2	2	2	1	1	1	1

№ п/п	Сфера деятельности (часть вопросов местного значения, дезагрегированы по отраслям законодательства)	Число субъектов РФ, перераспределивших полномочия, ед.		В т. ч. по кругу муниципальных образований	
		в т. ч. по объему перераспределенных полномочий в указанной сфере	всего	в т. ч. по объему перераспределенных полномочий в указанной сфере	всего
Без РОЗаконов № 33-ФЗ		частично	всё	отдельных видов	отдельные (поименованные) в т. ч. адм. Центры
1	2	3	4	5	6
10	Управление муниципальным жилищным фондом	2	1	1	1
11	Жилищные отношения	2	3	3	2
12	Наружная реклама	3	12	8	4
13	Защита городских лесов	3	1	1	1
14	Библиотечное обслуживание	2	1	1	1
15	Культура	2	1	1	1
16	Поддержка народных художественных промыслов	2	1	1	1
17	Физическая культура и спорт	2	1	1	1
18	Деятельность аварийно-спасательных служб	3	1	1	1
19	Поддержка социально-ориентированных некоммерческих организаций	2	1	1	1
20	Развитие сельского хозяйства	2	1	1	1

21	Муниципальный лесной контроль	2	1	1				
22	Создание искусственных земельных участков	2	1	1				
23	Комплексные кадастровые работы	3	1	1				
24	Торговля, в т.ч. нестационарная	2	4	2	2	1	1	2
25	Работы с детьми и молодежью	2	1	1		1		
26	Погребение и похоронное дело	2/3	3		3	3		
27	Благоустройство территории	2	2		2	2		
28	Охрана окружающей среды	3	1		1	1		
29	Обустройство мест массового отдыха	2	1		1	1		
30	Присвоение адресов	2	1	1		1		
31	Противодействие коррупции	1	1		1	1		
Полномочия в отраслях, не относящихся к вопросам местного значения								
32	Охрана здоровья граждан	1	1		1			
33	Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена	38	21	17	19	2	17	14
34	Установление губличных сервисов		1		1		1	1

Источник: составлено Е.В. Кискиным на основании текстов законов субъектов РФ, размещенных на официальном интернет-портале правовой информации (право.о.гов.ру), в СПС «КонсультантПлюс», «Гарант»

щает на себя внимание также частое перераспределение полномочий органов местного самоуправления административных центров субъектов РФ, где региональные власти хотят укрепить свое влияние.

Механизм перераспределения полномочий используется также для управления агломерационными процессами. Например, в Нижегородской области в законе прямо указано, что ряд полномочий перераспределяется в целях «обеспечения единых подходов и стандартов при осуществлении градостроительной деятельности, создания комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности граждан, развития инвестиционно-промышленного потенциала Нижегородской агломерации, объединяющей территории городского округа город Нижний Новгород и территории граничащих с ним городского округа город Дзержинск, Богородского муниципального округа, Кстовского муниципального округа Нижегородской области»¹. При этом перераспределены полномочия в градостроительной и земельной сферах.

5.6. Осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий

Второй блок полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, составляют государственные полномочия.

Они делятся на 2 группы:

- ◆ отдельные государственные полномочия, которыми органы местного самоуправления наделя-

¹ Закон Нижегородской области от 23.12.2014 № 197-3 «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области» // Правовая среда (приложение к газете «Нижегородские новости»). 30.12.2014.

- ются федеральными или региональными законами (обязательная компетенция);
- ♦ государственные полномочия, в осуществлении которых органы местного самоуправления вправе участвовать в соответствии с федеральными законами (факультативная компетенция).

Правовое регулирование осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий в Законе № 33-ФЗ не претерпело существенных изменений.

Передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется:

- ♦ федеральным законом и законом субъекта РФ— в случае передачи государственных полномочий Российской Федерации (в том числе в порядке субделегирования—если полномочия Российской Федерации переданы для осуществления субъектам РФ с правом дальнейшей передачи органам местного самоуправления);
- ♦ законом субъекта РФ— в случае передачи государственных полномочий субъекта РФ.

Например, достаточно распространенный пример субделегирования—передача полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния.

Ознакомьтесь с документом

Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (п. 1 ст. 4):

Полномочия на государственную регистрацию актов гражданского состояния являются полномочиями Российской Федерации, которые передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (с возможностью делегирования органам местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских, сельских поселений),

финансирование которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Во исполнение указанной нормы полномочия по государственной регистрации актов гражданского состояния переданы органам местного самоуправления, например, в Курской области, Волгоградской области, Камчатском крае¹ и др.—всего, по подсчетам авторов настоящей главы, в 41 субъекте РФ.

Закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» перечисляет полномочия субъектов РФ, которые не могут быть переданы для осуществления органам местного самоуправления. К их числу относятся полномочия, связанные с обеспечением функционирования государственных органов субъектов РФ (проведение выборов, создание участков мировых судей, материально-техническое обеспечение органов), полномочия по установлению административной ответственности и т.д.

В отличие от перераспределения, государственные полномочия передаются на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий. Законами субъекта РФ может осуществляться изъятие переданных органам полномочий, в т. ч. в случае выявления нарушений органами местного

¹ Закон Курской области от 11.04.2007 № 38-ЗКО «О наделении органов местного самоуправления Курской области отдельными государственными полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния», Закон Волгоградской области от 12.12.2005 № 1140-ОД «О делегировании органам местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов государственных полномочий на регистрацию актов гражданского состояния», Закон Камчатского края от 04.12.2008 № 147 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае государственными полномочиями по вопросам государственной регистрации актов гражданского состояния».

самоуправления требований законов по вопросам осуществления таких полномочий.

И передача, и изъятие полномочий осуществляются с начала финансового года.

Ознакомьтесь с документом

Федеральный закон № 33-ФЗ (ч. 6 ст. 34):

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

- 1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
- 2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- 3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты. Общий объем субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, должен определяться с учетом затрат на организацию осуществления переданных полномочий Российской Федерации, полномочий субъекта Российской Федерации;
- 4) перечень подлежащего передаче в пользование и (или) управление имущества, необходимого для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;
- 5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

- 6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;
- 7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Обратите внимание!

Важнейшая часть закона о делегировании—определение методики расчета объема субвенции для исполнения передаваемого полномочия конкретными муниципальными образованиями. Как правило, формулы расчета используют данные о численности населения, реже—о численности отдельных категорий физических или юридических лиц, площади и инфраструктурной обеспеченности территории и т.д. Важным является указание закона о том, что субвенции должны полностью покрывать расходы муниципалитетов на исполнение переданных полномочий, в т.ч. административно-технические.

При этом органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственное имущество (материальные ресурсы, финансовые средства) для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, которые предусмотрены уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления отвечают за исполнение переданных полномочий только в пределах предоставленных субвенций. Этой норме корреспондирует положение ч. 5 ст. 24.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, в силу которой производство по делу об административном правонарушении, связанном с неисполнением или ненадлежащим исполнением органами местного самоуправления переданных полномочий, подлежит прекращению, если будет установлено, что субвенции на осуществление таких полномочий выделены в недостаточном в размере и это привело к их неисполнению или ненадлежащему исполнению.

Обратите внимание!

Конституционный суд РФ разъяснил условия применения данной нормы:

- ◆ органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление переданных государственных полномочий в пределах субвенций;
- ◆ недостаточность субвенции влечет прекращение производства по делу об административном правонарушении, связанном с неисполнением переданного полномочия;
- ◆ при неисполнении решения суда, вытекающего из переданного полномочия, должна быть установлена причинно-следственная связь между недостаточностью субвенции и неисполнением решения;
- ◆ наличие средств, превышающих стоимость выполнения решения суда, не может свидетельствовать о достаточности выделенных средств без учета необходимости их использовать и на иные цели в рамках переданного полномочия;
- ◆ отказ от использования собственных средств муниципального образования не свидетельствует о наличии вины в неисполнении полномочий;
- ◆ не нужно доказывать, что обращались за увеличением субвенции;

- ◆ прекращение производства по делу об административном правонарушении не отменяет обязанности органа местного самоуправления исполнить судебное решение¹.

Если сравнить процедуры перераспределения полномочий третьей группы «вниз» (от органов государственной власти к органам местного самоуправления) и наделения отдельными государственными полномочиями, то различия будут минимальными (см. таблицу 3).

Таблица 3

Сравнительная характеристика процедур органов перераспределения полномочий для осуществления органами местного самоуправления и наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Критерии сравнения	Перераспределение полномочий для осуществления органами местного самоуправления	Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями
Нормативный акт—основание исполнения полномочий	закон субъекта РФ	федеральный закон и/или закон субъекта РФ
Срок принятия нормативного акта о передаче полномочий	за 2 месяца до начала очередного финансового года	за 2 месяца до начала очередного финансового года
Заключение совета муниципальных образований субъекта РФ на проект нормативного акта о передаче полномочий	не требуется	требуется
Вступление в силу нормативного акта о передаче полномочий	с начала очередного финансового года	с начала очередного финансового года

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 17.07.2025 № 29-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 18.07.2025.

Окончание табл. 3

Критерии сравнения	Перераспределение полномочий для осуществления органами местного самоуправления	Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями
Определение круга муниципальных образований, в отношении которых может быть принято решение	в отношении всех муниципальных образований либо отдельных муниципальных образований	в отношении видов муниципальных образований либо отдельных муниципальных образований
Необходимость отражения в уставе муниципальных образований	должны быть отражены в уставе муниципальных образований	не требуется
Срок исполнения органами местного самоуправления полномочий	на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта РФ	на бессрочной основе или на срок действия полномочий (если они имеют определенный срок действия)
Осуществление контроля органами государственной власти субъектов РФ	органы государственной власти субъекта РФ вправе осуществлять контроль	порядок осуществления органами государственной власти контроля — обязательное положение закона о наделении полномочиями
Необходимость отчетности об осуществлении полномочий	не предусмотрена	отчетность обязательна
Возможность изъятия полномочий	не предусмотрена, но возможно «обратное» перераспределение	в случае выявления нарушений могут быть изъяты
Финансирование исполнения полномочий	за счет средств местного бюджета с учетом передаваемых в обязательном порядке в местные бюджеты, дополнительных нормативов отчислений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов	за счет субвенций из бюджетов субъектов РФ
Пределы ответственности органов местного самоуправления	в пределах материальных ресурсов и финансовых средств, передаваемых органам местного самоуправления	в пределах субвенций

Таким образом, федеральный законодатель предпочел конструирование достаточно сложной для понимания схемы перераспределения «собственных» полномочий органов местного самоуправления, относящихся к третьей группе: они остаются муниципальными полномочиями, но в силу федерального закона являются перераспределенными для осуществления органами государственной власти региона с возможностью обратного перераспределения для осуществления органам местного самоуправления с передачей необходимых ресурсов.

Казалось бы, с тем же эффектом можно было передать эти полномочия на постоянной основе органам государственной власти субъектов РФ, которые могли бы их передавать органам местного самоуправления как отдельные государственные. Интенцию законодателя предугадать сложно, но полагаем, что здесь имел первостепенное значение концептуальный момент: многие полномочия третьей группы, например, градостроительство,—это в концентрированном виде именно местные вопросы, поэтому идеологически важно, чтобы они оставались муниципальными, но при этом могли осуществляться органами государственной власти региона.

Вместе с тем, несмотря на внешнее сходство, переопределение полномочий и передача отдельных государственных полномочий—юридически разные механизмы и не должны подменять друг друга.

Необычная практика сложилась в Тюменской области. Здесь принят закон, который вместо наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Тюменской области предусматривает их перераспределение в пользу муниципалитетов. При этом в Законе № 131-ФЗ возможность перераспределять полномочия «вниз» не предусмотрена¹.

¹ Закон Тюменской области от 26.12.2014 № 125 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления Тюменской области и органами государственной власти Тюменской области и о внесении

Внимание, риски!

Законом Тюменской области установлено:

- ◆ отнести к полномочиям органов местного самоуправления городских округов, муниципальных округов Тюменской области полномочия органов государственной власти Тюменской области:
 - по формированию торгового реестра Тюменской области...;
 - по установлению дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции в дни проведения массовых мероприятий...;
 - по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях...;
 - по заключению договора социального найма жилых помещений жилищного фонда Тюменской области...;
 - по принятию решений о заключении договоров найма специализированных жилых помещений жилищного фонда Тюменской области с детьми-сиротами...;
 - по заключению с детьми-сиротами договоров найма специализированных жилых помещений жилищного фонда Тюменской области...;
 - по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси;
 - по созданию и организации деятельности административных комиссий;
 - по капитальному ремонту жилищного фонда Тюменской области;
- ◆ отнести к полномочиям органов местного самоуправления городских округов Тюменской области:

изменений в статью 14 Закона Тюменской области «О порядке распоряжения и управления государственными землями Тюменской области».

- полномочия органов государственной власти Тюменской области по организации транспортного обслуживания населения по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок до садоводческих товариществ, а также по установлению регулируемых тарифов на перевозки...;
- по установлению регулируемых тарифов на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок до садоводческих товариществ, по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах городских, сельских населенных пунктов.

Таким образом, происходит **подмена механизма на-
деления отдельными государственными полномо-
чиями механизмом переопределения полномочий** и обход требований законодательства о необходимости предоставления субвенций на осуществление данных полномочий.

Такие нормативные предписания имеют риск обжалования.

От осуществления отдельных государственных полномочий, которые передаются федеральными или региональными законами, органы местного самоуправления (их также называют делегированными полномочиями) не вправе отказаться, поэтому это обязательная компетенция. Они изначально принадлежат органам государственной власти и направлены на решение общегосударственных, а не местных задач. И при передаче осуществляется более строгий контроль за процессом их осуществления предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Второй вид государственных полномочий—**осуществление органами местного самоуправления на добровольной основе не переданных им государственных полномочий**. Здесь говорится о **факультативной компетенции**, которую муниципальное образование может реализовывать по своему желанию и при наличии ресурсов, а может и не реализовывать.

Осуществлять эту деятельность муниципалитеты также могут только за счет собственных доходов. Не допускается направление на эти цели средств субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, а также поступлений от налоговых (неналоговых) доходов по дополнительным нормативам отчислений, имеющих целевое назначение.

Закон № 33-ФЗ выделяет три вида таких полномочий (хотя правовой режим их осуществления одинаков):

- ◆ государственные полномочия, не переданные органам местного самоуправления, в осуществлении которых они вправе участвовать, если такое право предусмотрено отраслевыми федеральными законами. Например, органы местного самоуправления вправе участвовать в организации и финансировании основных и дополнительных мер государственной поддержки в сфере занятости населения¹, в реализации государственной политики в отношении соотечественников² и др.;
- ◆ установление за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право;
- ◆ полномочия, не отнесенные к полномочиям по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые органы местного самоуправления

¹ Ст.11 Федерального закона от 12.12.2023 № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 12.12.2023.

² Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 1999, № 22. Ст. 2670.

вправе осуществлять в соответствии с Законом № 33-ФЗ.

К последним отнесены 18 функциональных направлений, которыми также занимаются регионы и федеральный уровень. То есть, по сути, это государственные полномочия. Среди них: право на осуществление полномочий в сфере стратегического планирования; создание муниципальной пожарной охраны; создание условий для развития туризма; создание муниципальных музеев, вузов и т. д.

Обратите внимание!

Факультативная компетенция осуществляется только при наличии собственных материальных ресурсов и не в ущерб исполнению обязательных полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Так, ст. 136 Бюджетного кодекса РФ запрещает устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением факультативных вопросов, дотационным муниципальным образованием. К ним относятся муниципалитеты, в бюджетах которых в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет доля дотаций из других бюджетов (без учета стимулирующих дотаций) и (или) заменяющих дотации дополнительных налоговых отчислений превышала 20% доходов местного бюджета (за вычетом трансфертов на исполнение переданных полномочий).

5.7. Муниципальные правовые акты как форма осуществления полномочий органов местного самоуправления

Муниципальные правовые акты являются основной правовой формой реализации полномочий органов местного самоуправления.

Закон № 33-ФЗ не содержит определение понятия «муниципальный правовой акт», поэтому полагаем возможным использовать определение, содержащееся в статье 2 Закона № 131-ФЗ, как достаточно полное и устоявшееся:

муниципальный правовой акт—решение, принятное непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также по иным вопросам, отнесенными уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Данное определение содержит все основные признаки муниципального правового акта:

- ◆ это властное решение, принятое уполномоченным органом или должностным лицом;
- ◆ оно документально оформлено;
- ◆ оно устанавливает общие правила поведения (нормы) или индивидуально определенные властные предписания;
- ◆ оно обязательно для исполнения всеми лицами на территории муниципального образования.

Муниципальные правовые акты можно классифицировать по разным основаниям, но особое практическое значение имеет разграничение нормативных и индивидуальных (ненормативных) муниципальных правовых актов.

Ознакомьтесь с документом

Постановление Пленума Верховного суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»:

Признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

Так, следует учитывать, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, двух и более субъектов Российской Федерации, Российской Федерации).

Практическое значение правильного разграничения нормативных и индивидуальных правовых актов состоит в следующем:

- ◆ различный порядок принятия: например, индивидуальный правовой акт представительного органа подписывается только председателем, а нормативный—председателем и главой муниципального образования, который также вправе отклонить его (право вето);
- ◆ требования к опубликованию: все нормативные правовые акты подлежат опубликованию;
- ◆ разный порядок и сроки обжалования: нормативный акт может быть обжалован на протяжении всего периода, когда он нарушает права человека, а индивидуальный—в течение трех месяцев со дня, когда лицо узнало о нарушении своих прав; разная подсудность для обжалования.

Минюстом России подготовлены методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов РФ и муниципальных правовых актов¹.

Закон № 33-ФЗ не меняет регулирование системы муниципальных правовых актов и требования к формам (видам документов), в которых они должны издаваться (см. таблицу 4).

Таблица 4
Формы муниципальных правовых актов

Орган (должностное лицо) местного самоуправления	Вид (форма) муниципального правового акта
Представительный орган муниципального образования	Решения
Глава муниципального образования	Постановления и распоряжения главы муниципального образования, постановления и распоряжения местной администрации (если является главой администрации)
Председатель представительного органа	Постановления и распоряжения
Глава местной администрации	Постановления местной администрации (по вопросам исполнения полномочий), распоряжения местной администрации (по вопросам организации работы местной администрации)
Иные должностные лица местного самоуправления	Распоряжения и приказы

¹ http://pravo.minjust.ru/Analytics_statistics/metodicheskie-rekomendacii.

Виды, порядок принятия (издания), обнародования, в том числе официального опубликования, и вступления в силу муниципальных правовых актов должны определяться уставом муниципального образования.

Практические выводы:

1. Органы местного самоуправления осуществляют три вида полномочий:

- ◆ «собственные» полномочия — по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения;
- ◆ отдельные государственные полномочия, переданные для осуществления органам местного самоуправления;
- ◆ факультативные государственные полномочия, не переданные органам местного самоуправления, в осуществлении которых они вправе участвовать в соответствии с отраслевыми федеральными законами или в силу прямого указания Закона № 33-ФЗ (установление дополнительных мер социальной поддержки, а также полномочия, не отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления, которые муниципалитет вправе исполнять).

2. Закон № 33-ФЗ содержит исчерпывающий перечень «собственных» полномочий муниципалитетов по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, консолидированных в три группы в зависимости от возможности и порядка их перераспределения в пользу органов государственной власти регионов.

3. Органы государственной власти субъектов РФ с помощью механизма перераспределения полномочий получили право практически индивидуально формировать компетенцию каждого муниципального образования исходя из особенностей и возможностей территории.

4. Существуют разные механизмы осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, в том числе:

- ◆ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на основании закона и с передачей материально-финансовых ресурсов;
- ◆ добровольное осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий за свой счет, если это право им предоставлено федеральным законом.

5. Основной правовой формой реализации полномочий органов местного самоуправления являются муниципальные правовые акты (нормативные и индивидуальные), которые являются обязательными для исполнения всеми лицами на территории муниципального образования.

Глава 6. Муниципальное имущество и финансы

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- ◆ муниципальное имущество;
- ◆ местные бюджеты, межбюджетные трансферты;
- ◆ финансово-имущественные аспекты реализации полномочий в условиях перераспределения полномочий.

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (ст. 32 и глава 7).
2. Бюджетный кодекс РФ.
3. Законы субъектов РФ о бюджетном процессе.
4. Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании.

6.1. Муниципальные полномочия с финансово-имущественной точки зрения

Регулирование финансово-экономических аспектов деятельности органов местного самоуправления в Федеральном законе № 33-ФЗ, на первый взгляд,

поменялось несущественно. Значимая часть норм о бюджетных отношениях содержится в Бюджетном кодексе РФ, который при принятии Федерального закона № 33-ФЗ затронут не был. Кроме того, нормы нового закона в части финансово-имущественных вопросов носят по большей части процессуальный характер, и здесь существенных изменений не произошло—основные процессы остались прежними.

Однако же изменение полномочий муниципального уровня требует взглянуть по-новому на муниципальные финансы и имущество.

Обратите внимание!

Муниципальное имущество и средства местного бюджета—это экономическая основа местного самоуправления. Это база, благодаря которой, за счет которой, с использованием которой муниципальная власть может осуществлять свои полномочия.

Даже если полномочие реализуется исключительно организационными усилиями работников органов местного самоуправления, для его реализации требуется и бюджетные средства, и имущество. Например, для управления местным бюджетом либо осуществления контрольно-надзорной деятельности необходимы:

- ◆ бюджетные средства для оплаты труда работников органов местного самоуправления, оплаты коммунальных услуг, расходов на содержание недвижимого и движимого имущества, приобретение расходных материалов;
- ◆ недвижимое имущество — помещения — для размещения органов местного самоуправления (находящиеся в муниципальной собственности либо арендованные);
- ◆ движимое имущество (мебель, оргтехника, средства связи, транспортные средства).

Обратите внимание!

Для осуществления полномочий в сфере образования, культуры, физической культуры и спорта необходимо наделить муниципальным имуществом муниципальные учреждения, а также профинансировать их деятельность.

При реализации полномочий по организации транспортного обслуживания, электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, при осуществлении дорожной деятельности может быть принято решение о создании муниципальных унитарных предприятий соответствующего профиля и наделении муниципальным имуществом их.

Может ли муниципальное полномочие в течение всего периода его реализации осуществляться без использования муниципального имущества и бюджетных средств? Нет, таких полномочий не существует. Даже если для выполнения полномочия требуются небольшие усилия и лишь в определенный период (например, при установлении муниципальных символов, присвоении адресов), при разработке потребуются и муниципальное имущество, и средства местного бюджета.

В разные годы объемы трудовых и финансовых затрат на некоторые полномочия могут существенно различаться. Так, например, периодический, неравномерный по годам характер имеют полномочия:

- ◆ по организации и проведению муниципальных выборов и референдумов—лишь в годы, когда назначено их проведение;
- ◆ по установлению, введению и отмене местных налогов и сборов—лишь в годы, когда требуется принятие или изменение решений по этому вопросу;
- ◆ по утверждению генерального плана¹—периодически, с учетом сроков действия плана (не менее 20 лет);

¹ В соответствии с ч. 11 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ генеральный план утверждается на срок не менее двадцати лет.

- ◆ по разработке и утверждению программ комплексного развития коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры — периодически, с учетом сроков действия программ;
- ◆ по организации комплексных кадастровых работ;
- ◆ по созданию искусственных земельных участков и т.д.

В определенные годы реализация таких полномочий может и не потребоваться.

Обратите внимание!

Ряд полномочий, например, обеспечение организации отдыха детей в каникулярное время, обеспечение безопасности людей на водных объектах и т. п., предполагают повышенную имущественно-финансовую нагрузку лишь в определенные периоды в течение года.

Впрочем, большинство полномочий требуют постоянной активности со стороны органов местного самоуправления, подведомственных муниципальных учреждений и унитарных предприятий. В числе характерных примеров таких полномочий:

- ◆ библиотечное обслуживание;
- ◆ работа с молодежью;
- ◆ организация благоустройства;
- ◆ формирование и содержание муниципального архива;
- ◆ содержание мест захоронения;
- ◆ управление муниципальным имуществом;
- ◆ издание муниципальных правовых актов и др.

Организация предоставления дошкольного, общего и дополнительного образования детям также требует постоянных усилий и имущественно-финансовых вложений, хотя на их содержание и масштабы влияет специфика учебного года и каникул.

Все рассуждения о муниципальном имуществе и средствах местных бюджетов неизбежно должны опираться на состав реализуемых полномочий.

Именно состав реализуемых полномочий влияет на потребности в имуществе и финансовых ресурсах. А изменения в этой сфере, безусловно, влекут за собой изменения в объемах имущества и бюджета.

Обратите внимание!

Напомним, на смену вопросам местного значения, закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ, для различных видов муниципальных образований пришли полномочия по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения трех групп:

1 группа—полномочия, реализуемые на муниципальном уровне и не подлежащие перераспределению между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ;

2 группа—полномочия, реализуемые на муниципальном уровне, которые могут быть перераспределены для осуществления органами государственной власти субъектов РФ;

3 группа—полномочия, реализуемые на региональном уровне, которые могут быть перераспределены для осуществления органами местного самоуправления.

Закрепленные в Федеральном законе № 33-ФЗ возможности распределения полномочий между муниципальным и региональным уровнями ставят вопрос, что будет для субъекта РФ оптимальным. И в числе влияющих на это факторов можно рассматривать некоторые аспекты работы с муниципальным имуществом и местными бюджетами.

6.2. Муниципальное имущество

Состав муниципального имущества определен в ст. 63 Федерального закона № 33-ФЗ через предназначение имущества. По общей логике законодателя,

которая прослеживалась и в прежнем Федеральном законе № 131-ФЗ, муниципальным может являться то имущество, которое предназначено для осуществления полномочий, так или иначе закрепленных за муниципалитетами.

Так, предусмотрено, что в муниципальной собственности находится имущество, необходимое для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения—указанные ранее три группы полномочий, состав которых в ближайшее время может в каждом из регионов быть распределен особым образом.

Кроме того, в муниципальной собственности может находиться:

- ◆ имущество, предназначенное для реализации муниципальным образованием отдельных государственных полномочий;
- ◆ имущество для реализации полномочий, не отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения деятельности населения (в соответствии со ст. 37 Федерального закона № 33-ФЗ органы местного самоуправления имеют право на осуществление ряда полномочий, например, по созданию музеев, развитию туризма, стратегическому планированию, совершению нотариальных действий при отсутствии нотариуса, предоставлению жилья участковому уполномоченному и др.);
- ◆ имущество для участия органов местного самоуправления в осуществлении не переданных им государственных полномочий (в соответствии со ст. 36 Федерального закона № 33-ФЗ).

Кроме того, в муниципальной собственности может находиться имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, а также работников муниципальных учреждений и предприятий.

Обратите внимание!

Если в муниципальной собственности находится имущество, которое не попадает под перечисленные категории, его потребуется перепрофилировать либо провести процесс отчуждения.

На муниципальном уровне правовое регулирование и практика управления муниципальным имуществом уже сложились. И на сегодняшний день беспокойство вызывает судьба муниципального имущества, необходимого для осуществления полномочий второй и третьей групп, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ осуществлялись органами местного самоуправления, а на основании Федерального закона № 33-ФЗ могут быть переданы региону.

Какие полномочия являются наиболее имущественно емкими?

Для организации дошкольного, общего школьного и дополнительного образования детям используется большое количество закрепленных за подведомственными муниципальными учреждениями объектов недвижимого имущества—земельных участков, зданий школ, детских садов, школ искусств, художественных и музыкальных школ и т.п., а также объектов движимого имущества: мебель, оргтехника, музыкальные инструменты, лицензионное программное обеспечение, школьные автобусы и др. В каждом из регионов в среднем может насчитываться по несколько сотен таких учреждений. Например, по данным Минпросвещения России, к началу 2024/2025 учебного года в Свердловской области действовала 1061 школа, в Самарской области—699 школ, в Хабаровском крае—376 школ. Как следствие, объемы имущества в этой сфере весьма значительны.

Для развития физической культуры и спорта используются также закрепленные за муниципальными учреждениями здания для занятий физической культурой и спортом со спортивными залами, бассейнами.

нами, имущество уличных спортивных площадок, разнообразный спортивный инвентарь и др.

Для организации библиотечного обслуживания населения помимо зданий, где располагаются библиотеки, используется обширный библиотечный фонд, а также имущество в виде мебели, оргтехники, программного обеспечения.

Также весьма емкими с точки зрения имущественного обеспечения могут стать относящиеся ко второй группе полномочия по организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения. В данном случае следует также принимать во внимание распространность практики заключения концессионных соглашений в сфере предоставления коммунальных услуг и возможность возникновения дополнительных сложностей в случае перехода полномочия на региональный уровень.

Что касается полномочий третьей группы, то самыми имущественно емкими могут оказаться полномочия, связанные с дорожной деятельностью, предоставлением транспортных услуг, а также с твердыми коммунальными отходами.

Для полномочий второй и третьей групп в случае их реализации субъектами РФ теперь предусмотрены особые правила. В соответствии с п. 10 ст. 32 Закона № 33-ФЗ муниципальное имущество сохраняется в муниципальной собственности, но поступает в безвозмездное пользование органов государственной власти субъектов РФ на основании соглашения, заключаемого между органом местного самоуправления и органом государственной власти субъекта РФ.

Вопросы вызывают:

- ◆ необходимая степень детализации информации о передаваемом имуществе в соглашении;
- ◆ порядок действий в случае, если орган местного самоуправления осуществлял как полномочия, переданные субъекту РФ, так и полномочия, сохраняемые на муниципальном уровне.

В Федеральном законе № 33-ФЗ не установлено, с какой степенью детализации надлежит описывать имущество в соглашении, равно как не предусмотрено принятие на этот счет подзаконного правового акта. Заметим, что Гражданский кодекс РФ (п. 2 ст. 689 и ст. 607) требует указания в договоре о передаче имущества в безвозмездное пользование данных, позволяющих однозначным образом определить передаваемое имущество,—например, регистрационных номеров объектов недвижимого имущества. А в рамках проводившегося пересмотра типов учреждений (введения автономного, бюджетного и казенного учреждений) нормативные требования и практика пошли по пути детального пообъектного перечня объектов имущества (например, при составлении перечня особо ценного движимого имущества). Велика вероятность, что высокая детализация состава имущества потребуется и для передачи муниципального имущества в безвозмездное пользование региону для реализации перераспределенных полномочий.

На практике в одном органе местного самоуправления либо подразделении местной администрации, не являющемся самостоятельным органом, может быть сконцентрировано большое количество задач, например:

- ◆ органы управления культурой могут отвечать за работу библиотек, музеев (если таковые созданы), домов культуры и в целом за проведение мероприятий для населения, в которых могут быть задействованы указанные учреждения;
- ◆ органы управления физической культурой могут также решать задачи по реализации молодежной политики, развитию туризма и т. д.

Таким образом, оформление передачи подобного имущества вслед за передачей с муниципального уровня на региональный полномочия в сфере образования может потребовать серьезных административных усилий.

6.3. Местный бюджет

В законодательстве о местном самоуправлении устоялись нормы о том, что у каждого муниципального образования имеется свой собственный бюджет.

При этом были ранее и сохраняются нормы о том, что в составе местного бюджета могут предусматриваться сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. В условиях перехода к одноранговой модели местного самоуправления такая возможность может использоваться, если важно спланировать доходы и расходы для бывшего поселения.

Работа с бюджетом—это процесс, который так официально и называется: «бюджетный процесс». В нем выделяют стадии составления, рассмотрения и утверждения, исполнения, контроля и отчетности. Предполагается, что эти стадии должны осуществляться органами местного самоуправления самостоятельно.

Некоторые обязательные требования к организации этого процесса установлены на федеральном уровне—в Бюджетном кодексе РФ. Например, о начале финансового года 1 января, о минимальных требованиях к содержанию решения о бюджете, о роли законодательной и исполнительной власти, особенно финансовых органов и органов финансового контроля, в работе с бюджетом, о минимальных требованиях к стадиям бюджетного процесса.

Однако наибольшее количество подробностей по этим вопросам должно содержаться в утверждаемом на муниципальном уровне Положении о бюджетном процессе. Безусловно, при подготовке такого положения должны соблюдаться заложенные в Бюджетном кодексе РФ основы. Однако же детали, сроки, процедуры и особенности работы урегулированы именно в Положении.

Обратите внимание!

Процедурные аспекты работы с местным бюджетом стабильны: они были закреплены в прежнем Федеральном законе № 131-ФЗ и сохранились в Федеральном законе № 33-ФЗ.

Основные же изменения могут коснуться масштабов и направлений расходов и доходов местных бюджетов. Общий вопрос обычно формулируют так: «кто (из чьего бюджета) будет оплачивать изменения?». Для ответа на него важно углубиться в объемы и структуру расходов и доходов местных бюджетов.

По общему правилу, установленному в бюджетном законодательстве, расходы бюджетов должны быть связаны с расходными обязательствами. Ежегодно они находят отражение в реестрах расходных обязательств, составляемых в каждом муниципалитете и агрегируемых на региональном уровне. Расходные обязательства, в свою очередь, связаны с полномочиями. Изменение полномочий неизбежно должно повлечь изменение состава финансируемых из бюджета расходов.

Уже сейчас можно оценить возможные масштабы изменений—например, на основе определения примерной стоимости реализации полномочий по каждой из групп, исходя из бюджетной отчетности за 2024 год и бюджетной классификации расходов— на уровне разделов и подразделов, закрепленных ст. 21 Бюджетного кодекса РФ.

Общий объем расходов местных бюджетов за 2024 год составил 8,0 трлн рублей.

Полномочия первой группы, остающиеся за муниципальными образованиями, в основном финансируются по разделам 01 «Общегосударственные вопросы», 02 «Национальная оборона» (в части мобилизационной подготовки экономики), 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (в части защиты от чрезвычайных ситуаций) и 12 «Средства массовой информации». Совокупные расходы местных бюджетов

по указанным разделам в 2024 году приближались к 800 млрд рублей—это около 10% от общего объема расходов местных бюджетов.

Полномочия второй группы (по которым в регионе может быть принято решение об их исполнении субъектом РФ) в значительной мере относятся к отраслевым разделам бюджетной классификации расходов: 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство», 06 «Охрана окружающей среды», 07 «Образование», 08 «Культура», 11 «Физическая культура и спорт». В сумме расходы местных бюджетов по указанным разделам в 2024 году составили 5,7 трлн рублей (более 70% расходов местных бюджетов). Наиболее заметная часть этих расходов—3,8 трлн рублей—относится к сфере образования и молодежной политики. Следует заметить, что значимая часть данных расходов покрывается за счет субвенций и субсидий из региональных бюджетов, общий объем поступления которых в местные бюджеты в 2024 году составил немногим более 4 трлн рублей.

Наиболее затратные полномочия третьей группы относятся к разделу 04 «Национальная экономика» (в части дорожного хозяйства и транспорта, водного и лесного хозяйства). Кроме того, полномочия разрешительного и контрольного характера могли финансироваться по разделу 01 «Общегосударственные вопросы», а также по отраслевым разделам бюджетной классификации расходов. Финансирование дорожного хозяйства и транспорта из местных бюджетов за 2024 год составило около 900 млрд рублей, при этом половина (более 480 млрд рублей) была профинансирована за счет межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов.

Таким образом, даже предварительные расчеты показывают, что безусловно сохраняемые на муниципальном уровне полномочия «стоят» крайне мало, а наиболее дорогие для местных бюджетов полномочия могут быть «подняты» на региональный уровень, и при этом они уже сейчас в значительной мере покрываются за счет межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов.

Обратите внимание!

Ч. 9 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ допускает перераспределение полномочий второй и третьей групп как для всех, так и для отдельных муниципальных образований, что может повлечь неравномерную потребность в бюджетных расходах у разных муниципалитетов и пересмотр методик распределения межбюджетных трансфертов.

Что касается доходов, то Бюджетный кодекс РФ (ст. 41) разделяет их на налоговые доходы (поступления от налогов и сборов), неналоговые доходы (доходы от использования и продажи имущества, оказания платных услуг, штрафов, самообложения граждан и др.) и безвозмездные поступления (поступления из бюджетов других уровней, а также от физических и юридических лиц, международных организаций и иностранных государств).

Базовое распределение налоговых и неналоговых доходов между бюджетами различных уровней (федеральными, региональными и местными) закреплено в Бюджетном кодексе РФ (ст. 61–62). Кроме того, региональные власти могут, а в ряде случаев обязаны принять решение о перечислении в местные бюджеты налоговых и неналоговых доходов, которые закреплены за регионами (например, увеличить объем передаваемого в муниципалитеты налога на доходы физических лиц, предусмотреть передачу налога на имущество организаций, налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых, акцизов и др.). При этом нормативы отчислений от таких доходов по большей части должны быть едиными, т. е. одинаковыми для всех муниципальных образований одного вида. Исключения допускаются лишь для акцизов и дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц.

Безвозмездные поступления могут передаваться в форме дотаций, субсидий (софинансирование реализации муниципальных полномочий), субвенций (финансовое обеспечение переданных полномочий) или иных межбюджетных трансфертов.

Объемы доходов местных бюджетов в 2024 году составили 8,1 трлн рублей, из них налоговые и неналоговые доходы — суммарно 2,9 трлн рублей. То есть в 2024 году налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов с лихвой покрывали всю оценочную сумму расходов на реализацию полномочий первой группы.

Поступления в местные бюджеты межбюджетных трансфертов в 2024 году составили 5,2 трлн рублей, из них большая часть имеет целевой характер. Так, например, 2,4 трлн рублей составили субвенции (в значительной мере — на сферу образования), 1,6 трлн рублей — субсидии, передача которых предполагает софинансирование соответствующих расходов и со стороны местных бюджетов. И если по общему правилу полномочия первой группы финансируются из местных бюджетов, то для полномочий второй и третьей групп в Федеральном законе № 33-ФЗ установлен ряд требований (см. таблицу 5).

Таблица 5
Источники финансирования для полномочий второй и третьей групп, установленные в Федеральном законе № 33-ФЗ в зависимости от уровня реализации полномочий

Группы полномочий	Финансирование, если реализуются ОМСУ	Финансирование, если реализуются регионом
2 группа	Ч. 11 ст. 32: за счет средств местных бюджетов	Ч. 12 ст. 32: за счет средств бюджета субъекта РФ без перераспределения доходов между бюджетом субъекта РФ и местным бюджетом
3 группа	Ч. 14 ст. 32: за счет средств местных бюджетов с учетом передаваемых в обязательном порядке в местные бюджеты единных, дополнительных и (или) дифференцированных нормативов отчислений	Ч. 13 ст. 32: за счет средств бюджета субъекта РФ без перераспределения доходов между бюджетом субъекта РФ и местным бюджетом

Как видно из таблицы, Федеральный закон № 33-ФЗ, защищая местные бюджеты, ориентирует на переложение задач по финансированию реализации полномочий на бюджеты субъектов РФ, и при этом не конкретизирует, что именно следует изменить в текущей системе разграничения доходов и в межбюджетных трансферах.

Обратите внимание!

В законодательстве отсутствуют четкие указания о судьбе целевых субсидий и субвенций из регионального бюджета на реализацию полномочий второй и третьей групп в случае их осуществления субъектами РФ, что создает риски споров и разногласий.

6.4. Учет финансово-имущественной составляющей при распределении муниципальных полномочий между муниципалитетами и субъектами РФ

Безусловно, для принятия решений о перераспределении полномочий в конкретном регионе целесообразно провести более точную оценку расходов органов местного самоуправления на реализацию таких полномочий, например на основе сведений из ежегодно составляемых муниципальных реестров расходных обязательств.

Тем не менее даже предварительная оценка объемов расходов на реализацию различных групп полномочий показывает, что вторая группа полномочий является не только самой имущественно емкой, но и самой финансово затратной, и при этом в значительной мере зависит от межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов.

В 2024 году суммарные налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов в 3,5 раза превысили оценочные затраты на реализацию полномочий первой группы, подлежащих реализации органами местного самоуправления. Но в случае регионального решения о реализации полномочий второй и третьей групп субъектом РФ перераспределить региону часть налоговых и неналоговых доходов, превышающих потребности муниципалитетов в расходах на выполнение сохраняющихся полномочий первой группы, будет невозможно из-за ограничений в ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ.

Таким образом, решению о судьбе полномочий второй и третьей групп должны предшествовать финансовые и имущественные оценки их последствий.

Практические выводы:

Перед принятием решения относительно распределения между региональным и муниципальным уровнями полномочий второй и третьей групп желательно (в т.ч. на основе данных реестров расходных обязательств и реестров муниципального имущества):

1. Оценить соотношение расходов на реализацию полномочий первой группы и суммы налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований (с учетом и без учета поступлений в связи с установлением на региональном уровне нормативов отчислений в местные бюджеты, дополнительных к федеральным) — это позволит оценить обеспеченность каждого из муниципальных образований доходами на реализацию минимального набора полномочий и масштабы превышения либо недостаточности доходов местного бюджета на эти цели.

2. Для каждого из полномочий второй и третьей групп:

- ◆ оценить объемы затрат на реализацию и масштабы их софинансирования за счет целевого

вых межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов—это позволит выявить самые финансово емкие полномочия, определить сложившиеся источники их финансирования и оценить финансовые последствия обоих вариантов их реализации (региональными органами власти либо органами местного самоуправления);

- ◆ оценить потребности в передаче региону в безвозмездное пользование муниципального имущества, а также текущее состояние оформления такого имущества (разграничения, регистрации и т.п.) для его корректной идентификации в соглашении между субъектом РФ и муниципалитетом; установить наличие концессионных соглашений, затрагивающих муниципальное имущество,—это позволит оценить возможные масштабы передачи имущества и саму возможность надлежащего оформления такой передачи.

С учетом представленных выше финансово-имущественных оценок можно спрогнозировать, что полномочия второй группы в значительной мере сохранятся на муниципальном уровне, а полномочия третьей группы будут выполняться регионами—и именно такой вариант окажется наиболее приемлемым с финансовой и имущественной точек зрения.

Глава 7. Реформирование законодательства о публичном контроле: что меняется в сфере государственного контроля за местным самоуправлением

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- ◆ особенности государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- ◆ порядок проведения проверок органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; защита при проведении государственного контроля и надзора;
- ◆ проблемы и перспективы реформирования публичного контроля.

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».
2. Постановление Правительства РФ от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок».

3. Приказ Генпрокуратуры России от 21.04.2014 № 222 «О порядке формирования и согласования в органах прокуратуры ежегодного плана проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о порядке согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления».

7.1. Особенности контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Органы местного самоуправления обладают полномочиями решать вопросы на местном уровне, что, несомненно, влечет за собой возложение на них ответственности за выполнение функций и полномочий и предусматривает контроль государства за осуществлением ими своих функций.

Ознакомьтесь с документом

Заключение Конституционного суда РФ от 16.03.2020 № 1-3:

Принцип единства системы публичной власти предполагает «согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан».

Таким образом, главная цель контроля и надзора за местным самоуправлением со стороны государства—обеспечение неразрывного единства государственной и местной власти, которые призваны действовать в интересах населения, вести единую государственную политику в разных социально-экономических сферах и эффективно разрешать вопросы на местном уровне. Также контроль выпол-

няет функции предупреждения правонарушений и стимулирования к законному и эффективному поведению органов и должностных лиц муниципалитетов.

Вопросам контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления посвящена ст. 41 Федерального закона № 33-ФЗ.

Важным является вопрос предмета государственного контроля, то есть **что могут проверять органы государственного контроля**. Они могут проверять исполнение органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления:

- ◆ Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ;
- ◆ конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ;
- ◆ уставов муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, иных полномочий и реализации прав, закрепленных за ними в соответствии с федеральными законами, уставами муниципальных образований, а также за соответствии муниципальных правовых актов требованиям Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований.

Лучшие практики

В постановлении Конституционного суда РФ от 30.11.2000 № 15-П указывалось, что положения устава и законов Курской области в их взаимосвязи не соответствуют Конституции РФ, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 и 133, в той мере, в какой они создают возможность про-

извольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, а именно допускают государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения целесообразности принимаемых ими решений по вопросам местного значения, в т. ч. за целесообразностью использования муниципальной собственности и материальных ресурсов.

Следующим важным вопросом является вопрос о том, **кто может осуществлять такой контроль и надзор**:

- ◆ органы прокуратуры РФ осуществляют так называемый общий надзор за исполнением норм Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов;
- ◆ государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ, включая территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и исполнительные органы субъектов РФ (далее—органы государственного контроля (надзора)).

Обратите внимание!

Федеральными законами, законами субъектов РФ могут устанавливаться виды, предмет и порядок осуществления государственного контроля в различных отраслях.

Например, установлены такие виды федерального государственного контроля (надзора):

- ◆ государственный надзор за реализацией органами местного самоуправления полномочий в области

защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ на основании положений Федерального закона № 131-ФЗ в соответствии с порядками, утверждаемыми высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ (ст. 27 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»);

- ◆ государственный контроль (надзор) за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере охраны здоровья (ст. 88 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»);
- ◆ государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления полномочий в области охраны объектов культурного наследия (Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Когда мы рассматриваем контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в рамках положений Федерального закона № 33-ФЗ, мы говорим о контроле (надзоре) за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления своих властных полномочий, то есть публичных функций (именно поэтому его часто называют «публичный контроль»). Вместе с тем органы местного самоуправления в системе правового регулирования обладают двойственной природой, то есть являются органами публичной власти, а также могут наделяться правами юридического лица. В этом случае орган местного самоуправления является казенным учреждением и обязан выполнять обязательные требования, которые предъявляются к его деятельности как к деятельности юридического лица. Значит, в отношении него может осущест-

вляться и государственный контроль (надзор) в порядке, установленном Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

7.2. Порядок проведения проверок органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Защита при проведении государственного контроля и надзора

Ст. 41 Федерального закона № 33-ФЗ определяет ключевые подходы при осуществлении публичного контроля:

- ◆ необходимость соблюдения принципов объективности, открытости и гласности;
- ◆ органы государственного контроля (надзора) не вправе требовать от органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов;
- ◆ не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней;
- ◆ органы государственного контроля (надзора) при выдаче предписаний об устраниении выявленных нарушений и установлении сроков их исполнения обязаны учитывать необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством РФ.

Порядок осуществления публичного контроля (надзора) включает проведение плановых и внеплановых проверок. Координацию деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок осуществляют органы прокуратуры РФ.

Плановые проверки проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта РФ. При этом плановая проверка одного и того же органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления проводится не чаще одного раза в два года.

Ознакомьтесь с документом

Приказ Генпрокуратуры России от 21.04.2014 № 222 «О порядке формирования и согласования в органах прокуратуры ежегодного плана проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о порядке согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления».

Органы государственного контроля (надзора) направляют в прокуратуру субъекта РФ проекты ежегодных планов проведения проверок не позднее 1 сентября года, предшествующего году проведения проверок, которые подлежат рассмотрению прокуратурой на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора) с внесением предложений руководителям органов государственного контроля (надзора) о проведении совместных плановых проверок. После соответствующего согласования прокуратура формирует ежегодный план проведения проверок не позднее 1 октября года, предшествующего году проведения проверок.

Ежегодный план проведения проверок подлежит размещению на официальных сайтах прокуратуры субъекта РФ и соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не позднее 1 ноября года, предшествующего году проведения проверок.

Внеплановые проверки проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании решения руководителя соответствующего органа государственного контроля (надзора) по согласованию с прокуратурой субъекта РФ, принимаемого на основании обращений граждан, юридических лиц и информации от государственных органов о фактах нарушения законодательства РФ, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

Внеплановые проверки могут также проводиться в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования Генерального прокурора РФ, прокурора субъекта РФ о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры РФ материалам и обращениям, а также в целях контроля за исполнением ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений. Указанные проверки проводятся без согласования с органами прокуратуры РФ.

Обратите внимание!

Срок, устанавливаемый органами государственного контроля (надзора) для предоставления органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления информации по запросу указанных органов государственного контроля (надзора), **составляет не менее 10 рабочих дней**. Сокращение срока предоставления информации допускается в случаях установления фактов нарушения законодательства РФ, влекущих возникновение чрезвычайных

ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе не предоставлять информацию по запросу органов государственного контроля (надзора), **если эта информация ранее была предоставлена либо официально опубликована** в средствах массовой информации или размещена на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». При этом орган местного самоуправления, должностное лицо местного самоуправления в ответе на запрос сообщают источник официального опубликования или размещения соответствующей информации.

Информация о плановых и внеплановых проверках, об их результатах и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений подлежит внесению в единый реестр проверок.

Ознакомьтесь с документом

Постановление Правительства РФ от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок».

Важное значение при осуществлении публичного контроля имеет порядок защиты, в том числе судебной защиты, при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Решения контрольных органов, в том числе предписания, действия (бездействие) должностных лиц контрольных органов могут быть обжалованы в досудебном (административном) порядке и в суде. Порядок досудебного (административного) обжалования устанавливается, как правило, правовым актом самого контрольного органа. Судебное же обжалование осуществляется на основании норм процессуального законодательства.

Лучшие практики

Решение Большемуртинского районного суда Красноярского края от 11.11.2019 по делу № 2а-390.

Ростехнадзором была проведена плановая выездная проверка администрации Б. сельсовета и вынесено предписание об устранении нарушений в сфере безопасности эксплуатации гидротехнических сооружений (далее — ГТС).

Не согласившись с вынесенным предписанием, администрация обратилась в суд с административным иском, в котором просила признать распоряжение о проведении проверки, предписание, результаты проведенной проверки незаконными.

Позиция суда: в случае если гидротехническое сооружение не включено в приведенный в ст. 3 Федерального закона № 117-ФЗ перечень ГТС, и (или) в случае если повреждение конкретного ГТС объективно не может повлечь за собой последствия, способные создать чрезвычайную ситуацию, на такое ГТС не распространяются требования Федерального закона № 117-ФЗ и принятых в соответствии с ним подзаконных актов, в связи с чем оснований для проведения плановой проверки ГТС и вынесения в отношении администрации Б. сельсовета предписания о необходимости устранения выявленных нарушений не имелось.

Таким образом, суд удовлетворил административное исковое заявление и признал незаконными оспариваемые распоряжение, предписание, акт проверки.

Примерная форма административного искового заявления (ст. 124, 125 Кодекса административного судопроизводства РФ):

Административное исковое заявление

В _____ суд

Административный истец:

_____ (указать наименование или Ф. И. О.),

Адрес: _____

телефон: _____ факс: _____

для истца-организации:

сведения о государственной регистрации: _____

Представитель административного истца:

Адрес: _____

телефон: _____ факс: _____

сведения о высшем юридическом образовании

или ученой степени по юридической специальности: _____

Административный ответчик:

_____ (указать наименование или Ф. И. О.),

Адрес: _____

телефон: _____ факс: _____

Госпошлина: _____ руб.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ

(кратко — существо требований по иску)

Согласно ч. 1 ст. 124 КАС РФ, административное исковое заявление может содержать требования:

- 1) о признании недействующим полностью или в части нормативного правового акта, принятого административным ответчиком;
- 2) о признании незаконным полностью или в части решения, принятого административным ответчиком, либо совершенного им действия (бездействия);
- 3) об обязанности административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца;
- 4) об обязанности административного ответчика воздержаться от совершения определенных действий;
- 5) об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом,

организацией, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом; б) о присуждении компенсации за нарушение административным ответчиком прав в сфере административных и иных публичных правоотношений в случаях, предусмотренных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 124 КАС РФ, административное исковое заявление может содержать иные требования, направленные на защиту прав, свобод и законных интересов в сфере публичных правоотношений.

Если в административном исковом заявлении содержится требование о возмещении другой стороной понесенных по административному делу судебных расходов (государственная пошлина, издержки, связанные с рассмотрением административного дела), то указывается ссылка на статью 111 КАС РФ.

Кроме того, по общему правилу указываются ссылки на ст. 124–126 КАС РФ, определяющие форму и содержание административного искового заявления, а также перечень документов, прилагаемых к административному исковому заявлению.

Пример содержания требований к административному ответчику, а при предъявлении административного иска к нескольким административным ответчикам—требования к каждому из них:

На основании вышеизложенного и руководствуясь _____ (указать ссылку на нормативный правовой акт) ст. 124–126, 218–220 КАС РФ,

ПРОШУ:

1. Признать незаконным Решение административного ответчика от «___» ____ г. № ____ о _____.

2. Обязать административного ответчика _____.

3. Обязать административного ответчика возместить понесенные административным истцом судебные расходы, состоящие из издержек, связанных с рассмотрением административного дела, в размере _____ (_____) руб.

Приложение (перечень документов, прилагаемых к административному исковому заявлению согласно ст. 126 КАС РФ).

Административное исковое заявление подписывается с указанием даты внесения подписей административным истцом и (или) его представителем при наличии у последнего полномочий на подписание такого заявления и предъявление его в суд.

«___» ____ г.

Административный истец (представитель):

(подпись) (Ф. И. О.)

7.3. Проблемы и перспективы реформирования публичного контроля

Институт государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления является, безусловно, важнейшим с точки зрения обеспечения единой государственной политики в разных социально-экономических сферах. Однако в ходе осуществления публичного контроля представителями муниципального сообщества, экспертами отмечаются существенные недостатки правового регулирования и правоприменительной практики.

Одной из главных проблем является постоянное возрастание административной нагрузки на органы местного самоуправления, выражющееся в значительном количестве проверочных мероприятий и дальнейшем наложении финансовых санкций (штрафов). Например, в Новгородской области рост проверок (включая прокуратуру) составил 41,4%, то есть с 1171 в 2022 году количество проверок возросло до 1656 в 2024 году. Суммарное количество предписаний, представлений и протестов всех контрольно-надзорных органов (включая прокуратуру) также существенно увеличилось — с 2115 в 2022 году до 2515 в 2024 году, или на 18,9%¹.

Среди других проблем отмечаются:

- ◆ недостаточность работы органов государственного контроля (надзора), которая направлена на профилактику ненадлежащего осуществления органами местного самоуправления своих полномочий;

¹ Доклад о состоянии местного самоуправления в Новгородской области в 2024 году. URL: <https://www.smono.ru/dokladi-o-sostoyan-msu/498>.

- ◆ отсутствие риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора);
- ◆ отсутствие действенных и удобных механизмов обжалования процедур и результатов публичного контроля;
- ◆ устаревание законодательства о контроле за органами местного самоуправления в сравнении с государственным контролем за бизнесом (в этой сфере в 2021 году начал действовать Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ», который предусмотрел современные механизмы управления рисками, профилактики правонарушений).

В связи с этим было принято решение приступить к реформе института государственного контроля (надзора) за органами и должностными лицами местного самоуправления.

Ознакомьтесь с документом

В соответствии с перечнем поручений Президента РФ по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления от 04.06.2023 № Пр-1111 Правительству РФ в части совершенствования контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления поручено представить предложения:

- а) по нормативному закреплению практики применения риск-ориентированного подхода;
- б) о проведении профилактических мероприятий, в т.ч. профилактических визитов;
- в) об использовании механизмов продления сроков исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований и процедуры досудебного обжалования при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления;

- г) по учету особенностей, связанных с формированием местных бюджетов и процедурой муниципальных закупок, при выдаче предписаний об устранении нарушений, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления.

В рамках исполнения указанного поручения Президента РФ Минюстом России подготовлен соответствующий законопроект, которым предлагаются, в частности, внедрение таких механизмов, как профилактика нарушений, риск-ориентированный подход, возможность упрощенного досудебного обжалования решений проверяющих органов. Эти меры должны сократить административную нагрузку на органы местного самоуправления.

Кроме того, уже реализован ряд мер, направленных на совершенствование публичного контроля. Так, в 2024 году внесены поправки в ст. 24.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, которые предусматривают прекращение дела об административном правонарушении в отношении главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, иного должностного лица органа местного самоуправления, руководителя муниципального учреждения, которым вносились или направлялись (в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего местного бюджета) предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа местного самоуправления, выполнение муниципальным учреждением соответствующих уставных задач, в случае, если во время производства по указанному делу будет установлено, что бюджетные средства на указанные цели не выделялись. Принятый правовой механизм позволит исключить административную ответственность должностных лиц местного самоуправления в случаях отсутствия финансовой возможности реализации полномочий.

Кроме того, внесены изменения в законодательство, которыми предусматривается освобождение

от уплаты исполнительского сбора должника— органа местного самоуправления, муниципального казенного учреждения в случаях, когда исполнительное производство возбуждено по исполнительным документам, содержащим требования неимущественного характера.

Ознакомьтесь с документом

Федеральный закон от 31.07.2025 № 272-ФЗ «О внесении изменений в статьи 105 и 112 Федерального закона «Об исполнительном производстве» и статью 18 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В части уже сложившейся задолженности принятые меры по снижению финансового бремени на местные бюджеты за счет частичного списания накопленной задолженности. В частности, признается безнадежной к взысканию и подлежащей списанию задолженность органов местного самоуправления, муниципальных учреждений, муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, по административным штрафам, наложенным по результатам осуществления государственного контроля (надзора), и по исполнительскому сбору, образовавшаяся по состоянию на 01.07.2022.

Практические выводы:

1. В Федеральном законе № 33-ФЗ институт государственного контроля и надзора за местным самоуправлением почти не изменился. Однако подготовлен законопроект о совершенствовании законодательства в этой сфере, предусматривающий введение риск-ориентированного подхода, мер профилактики, системы досудебного обжалования.
2. Публичный контроль осуществляется органами прокуратуры и органами государственного контроля и надзора. Виды контроля и надзора

устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. На органы прокуратуры возложены функции координации.

3. Государственный контроль и надзор осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок. План проверок согласовывается и формируется прокуратурой субъекта Российской Федерации по предложению органов государственного контроля и надзора на каждый календарный год. Ст. 41 Федерального закона № 33-ФЗ содержит перечень оснований для проведения внепланового контроля.
4. Результаты публичного контроля могут быть обжалованы в досудебном (административном) порядке или в суде в соответствии с процессуальным законодательством.

Глава 8. Вместо выводов, или Возможная дорожная карта по реализации Федерального закона № 33-ФЗ

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- ◆ основные этапы по реализации Федерального закона № 33-ФЗ в субъектах РФ;
- ◆ вопросы организации и деятельности местного самоуправления, подлежащие регулированию законами субъектов РФ;
- ◆ основные подходы к регулированию компетенции органов местного самоуправления субъектами РФ.

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».
2. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».
3. Бюджетный кодекс РФ.

8.1. Основные этапы реализации Федерального закона № 33-ФЗ

Как было сказано ранее, Федеральный закон № 33-ФЗ вступил в силу 19.06.2025, за исключением норм о полномочиях органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Законы и иные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с законом до 01.01.2027.

Какого-либо переходного периода Закон не предусматривает и в полной мере применяется с указанной даты; все нормативные правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований действуют только в части, не противоречащей закону.

Поэтому работу по реализации нового закона следует начинать, не дожидаясь конца 2027 года. Можно выделить два этапа такой работы:

1 этап—приведение в соответствие с законом территориальных и организационных основ местного самоуправления (начинается со дня вступления закона в силу);

2 этап—реализация новых норм о компетенции (начинается со дня принятия федеральных законов, обеспечивающих реализацию норм о компетенции, прежде всего, изменений в Бюджетный кодекс РФ в части определения налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов).

Прежде всего работу по реализации закона следует начинать на региональном уровне. Авторы настоящей главы насчитали в Федеральном законе № 33-ФЗ порядка 70 отсылок к законам субъектов РФ (не считая иных нормативных актов); именно столько вопросов подлежит регулированию на региональном уровне.

Отсылки к региональным законам сформулированы, как правило, в трех вариантах:

- ◆ регулирование устанавливается законом субъекта РФ (например, ...);
- ◆ регулирование может быть установлено законом субъекта РФ;
- ◆ регулирование устанавливается муниципальным правовым актом в соответствии с законом субъекта РФ.

Обратите внимание!

Отсылки второго и третьего вариантов не означают, что субъекту РФ не требуется принимать соответствующий акт. С учетом того, что органы местного самоуправления многие вопросы могут определять только в рамках, заданных субъектом РФ, и не имеют права на опережающее правовое регулирование (см. главу 1), законодателю субъекта РФ следует ответственно отнестись к регулированию по всем вопросам, определенным Законом № 33-ФЗ, поскольку отсутствие закона может существенно осложнить работу органов местного самоуправления.

Например, в части регулирования порядка дистанционного участия в заседаниях представительных органов местного самоуправления.

8.2. Приведение в соответствие с законом территориальных основ местного самоуправления

Закон ориентирует на переход к одноуровневой модели местного самоуправления — его осуществления в муниципальных и городских округах, предоставляя регионам право сохранить двухуровневую модель, если она эффективно работает и соответствует местным условиям.

Обратите внимание!

Законодатель позволяет субъектам РФ гибко урегулировать территориальную организацию местного самоуправления:

- ◆ полностью перейти на одноуровневую модель (только муниципальные и городские округа);
- ◆ сохранить преимущественно двухуровневую модель (без муниципальных округов: муниципальные районы и поселения, городские округа);
- ◆ определить «смешанный» вариант (создание муниципальных округов и сохранение районов и поселений).

Выбор модели должен осуществляться исходя из интересов населения с учетом географических, экономических, социальных и иных факторов, обеспечивая баланс между управлеченческой (оказание качественных услуг населению) и социальными (реализация права на участие в управлении местными делами) функциями местного самоуправления.

Обратите внимание!

Сроки перехода на одноуровневую модель местного самоуправления не ограничены. Субъект РФ, выбравший сохранение двухуровневой или смешанной модели, впоследствии может перейти на одноуровневую модель, причем создание на территории бывших районов муниципальных округов не будет считаться преобразованием муниципальных образований и не потребует учета мнения населения.

Полномочия субъектов РФ в части регулирования территориальной организации местного самоуправления приведены в таблице 6.

Таблица 6

*Полномочия субъектов РФ по регулированию
территориальной организации местного
самоуправления*

Регулируемый вопрос	Норма Закона № 33-ФЗ	Обязательность принятия закона субъекта
Переход к осуществлению местного самоуправления в одноуровневых муниципальных образованиях или сохранение двухуровневой модели	ч. 7 ст. 9, ч. 3 ст. 91	обязательно
Определение вида конкретного муниципального образования	ч. 6 ст. 9	обязательно
Определение границ муниципальных образований (с указанием перечня населенных пунктов, входящих в состав территорий муниципальных образований)	ч. 5 ст. 10, ч. 1 ст. 11, ч. 5 ст. 11, ч. 6 ст. 11	обязательно
Неприменение критерия транспортной доступности до административных центров муниципальных образований при определении границ городских и муниципальных округов	ч. 9 ст. 10	по усмотрению субъекта РФ
Преобразование муниципальных образований	ч. 2 ст. 12	при необходимости
Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему организации местного самоуправления	ч. 2 ст. 89, ч. 30 ст. 89	обязательно при сохранении двухуровневой системы

8.3. Приведение в соответствие с законом организационных основ местного самоуправления

В части определения организационных основ субъектам РФ принадлежат самые широкие полномочия, в том числе по вопросам реализации форм прямой демократии и непосредственного участия жителей в осуществлении местного самоуправления (см. таблицу 7).

Таблица 7

**Полномочия субъектов РФ по регулированию
организационных основ местного самоуправления**

Регулируемый вопрос	Норма Закона № 33-ФЗ	Обязательность принятия закона субъекта
Порядок дистанционного взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ, порядок дистанционного участия в заседаниях представительного органа муниципального образования	ч. 4 ст. 4	Не обязательно
Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации	ч. 5 ст. 14	Обязательно
Численность депутатов представительного органа первого созыва вновь образованного муниципального образования, порядок избрания первого главы муниципального образования	ч. 9 ст. 14	Обязательно
Порядок избрания главы муниципального образования	ч. 2 ст. 19	Обязательно
Место главы в системе органов местного самоуправления (возглавляет местную администрацию или нет)	ч. 3 ст. 19	Обязательно
Порядок предварительного рассмотрения высшим должностным лицом субъекта РФ и представления представительному органу муниципального образования кандидатов на должность главы муниципального образования	ч. 8 ст. 19	Обязательно
Учитываемые в условиях конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам	ч. 11 ст. 19	Не обязательно
Условия контракта для главы местной администрации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ	ч. 6 ст. 22	Обязательно

Продолжение табл. 7

Регулируемый вопрос	Норма Закона № 33-ФЗ	Обязательность принятия закона субъекта
Определение критериев формирования территориальных органов местной администрации в структуре местной администрации	ч. 17 ст. 22, ч. 13 ст. 91	Обязательно
Право представительного органа муниципального образования принимать участие в формировании местной администрации, формы и порядок такого участия	ч. 20 ст. 22	Не обязательно
Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований	ч. 2 ст. 24	Обязательно
Не перечисленные в Федеральном законе № 33-ФЗ лица, замещающие муниципальные должности	ч. 2 ст. 25	Не обязательно
Гарантии осуществления полномочий лица, замещающего муниципальную должность, и дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий	ч. 2 ст. 26, ч. 3 ст. 26	Обязательно
Продолжительность периода, на который депутату представительного органа муниципального образования для осуществления своих полномочий на непостоянной основе гарантируется освобождение работодателем от работы с сохранением места работы (должности)	ч. 1 ст. 26	Обязательно
Дополнительные гарантии, связанные с замещением государственной должности субъекта РФ, для главы муниципального образования	ч. 5 ст. 26	Не обязательно
Дополнительное пенсионное обеспечение лицам, замещавшим должность главы муниципального образования	ч. 6 ст. 26	Не обязательно
Порядок уведомления высшего должностного лица субъекта РФ об участии лиц, замещающих муниципальные должности, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией	подп. «б» п. 2 ч. 4 ст. 28	Обязательно

Продолжение табл. 7

Регулируемый вопрос	Норма Закона № 33-ФЗ	Обязательность принятия закона субъекта
Порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции лицом, замещающим муниципальную должность, проводимой по решению высшего должностного лица субъекта РФ	ч. 2 ст. 29	Обязательно
Порядок принятия решения о применении к лицу, замещающему муниципальную должность, мер ответственности за нарушение антикоррупционных требований	п. 5 ст. 29	Обязательно
Правовое регулирование муниципальной службы	ст. 31	Обязательно
Вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум	ч. 2 ст. 43	Не обязательно
Гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, порядок подготовки и проведения местного референдума	ч. 15 ст. 43	Обязательно
Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов	ч. 3 ст. 44	Обязательно
Виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения	ч. 4 ст. 44, ч. 6 ст. 44	Обязательно
Критерии определения границ части территории населенного пункта, входящего в состав территории муниципального образования, на которой может проводиться сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан	п. 2 ч. 1 ст. 45, ч. 6 ст. 45	Обязательно
Порядок назначения и проведения опроса граждан	ч. 5 ст. 46	Обязательно
Порядок назначения и проведения публичных слушаний	ч. 5 ст. 47	Обязательно

Продолжение табл. 7

Регулируемый вопрос	Норма Закона № 33-ФЗ	Обязательность принятия закона субъекта
Порядок участия граждан РФ, проживающих на территории сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом, а также граждан РФ, достигших на день проведения собрания граждан восемнадцатилетнего возраста и имеющих в собственности жилое помещение, расположенное на территории сельского населенного пункта, в собрании граждан, проводимом в сельском населенном пункте, по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта, по вопросу досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта	ч. 9 ст. 48	Не обязательно
Требования к составу сведений, которые должны содержать инициативные проекты, порядок рассмотрения инициативных проектов, в том числе основания для отказа в их поддержке, порядок и критерии конкурсного отбора инициативных проектов — в отношении инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ	ч. 13 ст. 49	Обязательно
Порядок предоставления поддержки за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта РФ и местных бюджетов территориальным общественным самоуправлениям, в том числе осуществляющим свою деятельность без регистрации в качестве юридического лица	ч. 16 ст. 50	Обязательно
Иное наименование должности старости сельского населенного пункта	ч. 4 ст. 51	Обязательно
Гарантии деятельности и иные вопросы статуса старости сельского населенного пункта, в том числе вопросы материально-технического и организационного обеспечения старости	ч. 9 ст. 51	Обязательно
Иные вопросы организации местного самоуправления, регулируемые уставами муниципальных образований	ч. 2 ст. 56	Не обязательно

Регулируемый вопрос	Норма Закона № 33-ФЗ	Обязательность принятия закона субъекта
Порядок участия финансового органа субъекта РФ в проведении проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа городского округа или муниципального округа квалификационным требованиям	ч. 8 ст. 65, ч. 9 ст. 65	Обязательно

Приведенный перечень вопросов не означает, что по каждому из них должен быть принят отдельный закон. В практике субъектов РФ часто встречается принятие комплексного закона—о местном самоуправлении в субъекте РФ¹ или о регулировании отдельных вопросов организации местного самоуправления².

8.4. Подходы к регулированию компетенции органов местного самоуправления субъектами РФ

Выше уже говорилось, что органам государственной власти субъектов РФ предоставлены широкие полномочия по определению круга «собственных» полномочий органов местного самоуправления (по решению вопросов непосредственного жизне-

¹ Закон Чеченской Республики от 09.10.2025 № 41-РЗ «О местном самоуправлении в Чеченской Республике в единой системе публичной власти» // Официальный сайт сетевого издания «Вести Чеченской Республики» www.vesti095.ru, 09.10.2025. Закон Луганской Народной Республики от 11.09.2025 № 188-1 «О местном самоуправлении в Луганской Народной Республике» // Официальный сайт Главы Луганской Народной Республики главалнр.рф, 11.09.2025.

² Закон Тамбовской области от 16.06.2025 № 683-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Тамбовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 16.06.2025.

обеспечения населения). Перераспределение полномочий второй и третьей групп позволяет максимально гибко настроить исполнение важных публичных функций исходя из особенностей муниципальных образований.

Обратите внимание!

Реализация данного права не должна быть произвольной. Она должна опираться на объективные критерии, характеризующие эффективность решения того или иного вопроса на региональном или местном уровне.

К числу таких критериев можно отнести:

- ◆ принцип субсидиарности: по общему правилу функции передаются на тот уровень, который наиболее близок к гражданам и способен эффективнее принимать решения по конкретным задачам;
- ◆ эффективность и экономическая целесообразность—необходима оценка затрат и выгод: на каком уровне задача выполняется быстрее, дешевле и с лучшим качеством;
- ◆ административная и техническая способность органов местного самоуправления выполнить полномочия: наличие кадров, инфраструктуры, информационных систем и процедур;
- ◆ финансовая обеспеченность—соответствие полномочий доступным финансовым ресурсам (налоги, трансферты, сборы) и способность обеспечивать финансирование предоставляемых публичных услуг;
- ◆ ответственность и подотчетность—возможность контролировать исполнение (прозрачность, механизмы отчетности, внешний аудит), наличие обоснованных жалоб;
- ◆ обеспечение равенства доступа граждан к муниципальным услугам—способность обеспечить в муниципальных образованиях оказание муниципальных услуг сравнимого качества;

- ◆ необходимость межтерриториальной координации (например, на уровне агломерации), требующей координации исполнения полномочия на более высоком уровне;
- ◆ обеспечение участия населения — насколько органы государственной власти смогут обеспечить диалог с гражданами и их вовлечение в решение вопросов, которые позиционируются как местные;
- ◆ риски безопасности и стратегическая важность: насколько органы местного самоуправления способны исполнить функции, критичные для безопасности людей;
- ◆ политическая и социальная приемлемость — поддержка изменений у общества и ключевых политических акторов.

Кроме вопросов перераспределения полномочий и наделения отдельными государственными полномочиями Закон № 33-ФЗ предусматривает регулирование законами субъектов РФ еще ряда вопросов, связанных с функциональными основами местного самоуправления (см. таблицу 8).

Таблица 8
Полномочия субъектов РФ по регулированию
функциональных основ местного самоуправления

Регулируемый вопрос	Норма Закона № 33-ФЗ	Обязательность принятия закона субъекта
Дополнительное финансирование расходных обязательств, возникающих в связи с исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, за счет средств бюджетов субъектов РФ	ч. 8 ст. 4	Не обязательно
Установление не перечисленных в Федеральном законе № 33-ФЗ полномочий представительных органов муниципальных образований	ч. 2 ст. 16	Не обязательно
Установление не перечисленных в Федеральном законе № 33-ФЗ полномочий глав муниципальных образований	ч. 2 ст. 20	Не обязательно

Окончание табл. 8

Регулируемый вопрос	Норма Закона № 33-ФЗ	Обязательность принятия закона субъекта
Устанавливаются критерии и перечень муниципальных образований, в которых проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных правовых актов является обязательным, порядок проведения оценки регулирующего воздействия	ч. 5 ст. 52, ч. 7 ст. 52	Обязательно
Организация и ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ	ч. 1 ст. 55	Обязательно
Иные вопросы, регулируемые правилами благоустройства территории муниципального образования исходя из природно-климатических, географических, социально-экономических и иных особенностей отдельных муниципальных образований	ч. 3 ст. 58	Не обязательно
Порядок взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с советами муниципальных образований субъектов РФ	ч. 4 ст. 76	Обязательно
Особенности подготовки ежегодного доклада о состоянии и развитии местного самоуправления в субъекте РФ	ч. 6 ст. 76	Не обязательно
Порядок осуществления органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей в целях решения вопросов непосредственно го обеспечения жизнедеятельности населения	ч. 1 ст. 82, п. 5 ч. 2 ст. 82	Обязательно
Порядок заключения органами местного самоуправления соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей с органами местного самоуправления иностранных государств и порядок регистрации указанных соглашений органами государственной власти субъекта РФ	ч. 1 и 2 ст. 83	Обязательно
Разграничение полномочий между поселениями и муниципальными районами	ч. 23 ст. 89	Обязательно в случае сохранения двухуровневой системы

Практические выводы:

1. Работу по реализации Федерального закона № 33-ФЗ целесообразно организовать в два этапа:
 - приведение в соответствие с законом территориальных и организационных основ местного самоуправления (начинается со дня вступления в силу закона);
 - реализация новых норм о компетенции (начинается со дня принятия федеральных законов, обеспечивающих реализацию этих норм).
2. В Федеральном законе № 33-ФЗ насчитывается порядка 70 вопросов организации и осуществления местного самоуправления, которые подлежат регулированию на региональном уровне.
3. Выбор модели территориальной организации местного самоуправления должен осуществляться исходя из интересов населения с учетом географических, экономических, социальных и иных факторов.
4. Регулирование на региональном уровне вопросов организации местного самоуправления может осуществляться как комплексным законом, так и «пакетом» законов по отдельным вопросам.
5. Определение законами субъектов РФ сферы компетенции муниципалитетов не должно быть произвольным, а должно опираться на объективные критерии, характеризующие эффективность решения того или иного вопроса на региональном или местном уровне.

Заказное издание

Ирина Евгеньевна Кабанова
Евгений Владимирович Кискин
Марина Александровна Клишина
Алексей Викторович Пахомов
Екатерина Сергеевна Шугрина

**Новое законодательство о местном
самоуправлении:
инструкция по применению**

Руководитель проекта В. В. Кузнецов

Редактор М. Н. Орлова

Компьютерная верстка Е. В. Немешаевой

Дизайн обложки А. В. Таскаевой

Подписано в печать 05.12.2025

Формат 60×90/16

Гарнитура Montserrat.

Усл. печ. л. 12,5

Тираж 1000 экз. Заказ № 1677

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий центр

тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02

delo@ranepa.ru

www.ranepa.ru

www.izdateldelo.ru



9 785850 067618