

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Шугрина Е.С. Совместная компетенция органов государственной власти и местного самоуправления: формирование законодательства и правоприменительная практика..... 2

Бялкина Т.М. О некоторых аспектах определения компетенции органов местного самоуправления при двухуровневой системе муниципальных образований ... 8

Сачук Т.В. Сочетание процессного и проектного методов планирования при разработке Стратегии социально-экономического развития муниципального образования (на примере Петрозаводского городского округа)..... 12

Кожевников О.А. Некоторые аспекты правового регулирования участия органов местного самоуправления Российской Федерации в международных и внешнеэкономических отношениях (часть 1)..... 16

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

Левина В.В. Территориальные и социокультурные особенности развития практик инициативного бюджетирования..... 19

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА

Швецов А.Н. Муниципальная (контр)реформа 2025 г.: федеральный замысел и его восприятие парламентскими партиями, региональными и местными властями, экспертами и населением 26

Кискин Е.В., Кабанова И.Е. Регулирование гарантий осуществления полномочий лицами, замещающими муниципальные должности, на федеральном и региональном уровнях 31

ПЕРСОНА

Нанба С.Б. Вехи науки и творчества на жизненном пути профессора В.И. Васильева (к 100-летию со дня рождения)..... 35

Главный редактор:

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета; научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета (г. Москва)

Редакционный совет:

Бабичев Игорь Викторович, доктор юридических наук, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, заведующий базовой кафедрой государственного и муниципального управления Российского государственного социального университета (г. Москва);

Бялкина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета (г. Воронеж);

Гриб Владислав Валерьевич, доктор юридических наук, профессор, академик РАО (г. Москва);

Кожевников Олег Александрович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В.Ф. Яковлева; профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета (г. Екатеринбург);

Кокотов Александр Николаевич, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации (г. Санкт-Петербург);

Ларичев Александр Алексеевич, доктор юридических наук, доцент, заместитель декана факультета права по научной работе, профессор департамента публичного права НИУ ВШЭ (г. Москва);

Левина Вера Владимировна, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Финансы и менеджмент» Тульского государственного университета (г. Тула);

Лексин Владимир Николаевич, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (г. Москва);

Миронова Светлана Михайловна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового и предпринимательского права Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС (г. Волгоград);

Сачук Татьяна Викторовна, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и финансов Карельского филиала РАНХиГС (г. Петрозаводск);

Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов);

Швецов Александр Николаевич, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (г. Москва)

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим и экономическим дисциплинам (5.1.2. – юридические науки; 5.2.3. – экономические науки).

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU**

Адрес редакции / издателя:
115035, г. Москва,
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7
E-mail: avtor@lawinfo.ru
Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 (многоканальный)
Подписной индекс: Общероссийский каталог.
Пресса России –Т 1578;
агентство «Урал-Пресс» – 93650.

Формат 60х90/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 5,0.
Тираж 1000 экз. Цена свободная.
Номер подписан в печать 25.08.2026.
Номер вышел в свет 03.09.2026.
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.
ISSN 2500-0349

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2
Тел. (4842) 70-03-37
Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

Совместная компетенция органов государственной власти и местного самоуправления: формирование законодательства и правоприменительная практика*

Шугрина Екатерина Сергеевна,

профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, научный руководитель Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук
eshugrina@yandex.ru

В статье рассматривается новая правовая реальность — совместная компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления. Констатируется, что эта юридическая конструкция активно формируется в практике Конституционного Суда РФ.

Ключевые слова: совместная компетенция, вопросы местного значения, разграничение полномочий, взаимодействие, софинансирование, позиции Конституционного Суда, баланс ценностей.

Еще в середине 1990-х, когда активно местное самоуправление в современном понимании находилось на этапе своего становления и развития, ученые спорили о том, возможно ли совместное ведение органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления¹. Г.Н. Чеботарев неоднократно обращал внимание на то, что есть предметы совместного ведения в сферах общественной жизни, где пересекаются интересы всех уровней публичной власти; он же реализовал свои теоретические конструкции, подготовив проект закона Тюменской области². В результате появился Закон Тюменской области от 25 июля 1997 г. № 101 «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». В законе была предпринята попытка формулирования механизма взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в рамках их совместного ведения. В числе принципов взаимодействия был и такой: взаимное согласование принимаемых решений и действий, затрагивающих интересы друг друга. Большое значение уделялось договорам и соглашениям.

Предлагаемая конструкция не получила серьезной поддержки и вызвала очень неоднозначную реакцию. Действие вышеназванного закона Тюмен-

ской области дважды приостанавливалось — в 1998³ и 2001⁴ гг. Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подвело черту под подобными экспериментами.

Несмотря на это, вопрос пересечения интересов разных уровней публичной деятельности не ушел из повестки. О совместном ведении органов государ-

³ См.: Закон Тюменской области от 27 февраля 1998 г. № 8 «О приостановлении действия Закона Тюменской области «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» в части регулирования предметов совместного ведения органов государственной власти Тюменской области и муниципальных образований». URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=161008656&page=1&dk=1#10 (дата обращения: 08.06.2026). Данный закон был отменен в связи с принятием Закона Тюменской области от 12 января 1999 г. № 78 «О внесении изменений и дополнений в Закон Тюменской области «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». URL: <https://docs.cntd.ru/document/906604766> (дата обращения: 08.06.2026).

⁴ Закон Тюменской области от 8 февраля 2001 г. № 269 «О приостановлении действия пункта 3 статьи 1, статей 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 18 Закона Тюменской области «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». URL: <https://docs.cntd.ru/document/906602295> (дата обращения: 08.06.2026). Закон утратил силу в связи с принятием Закона Тюменской области от 5 ноября 2004 г. № 275 «О внесении изменений в Закон Тюменской области «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». URL: <https://docs.cntd.ru/document/802032566> (дата обращения: 08.06.2026).

¹ Более подробно о публикациях ученых см.: Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19–23.

² См., напр.: Чеботарев Г.Н. Муниципальная власть в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 57–60; Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти... С. 19–23.

* Данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

ственной власти и органов местного самоуправления говорить перестали, но о необходимости совместной деятельности, о единой системе власти — нет. Достаточно регулярно эти и некоторые смежные вопросы стали фигурировать в решениях Конституционного Суда РФ. Можно выделить несколько аспектов, в том числе:

- местный бюджет не существует изолированно, а является составной частью финансовой системы Российской Федерации; недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти осуществлять надлежащее бюджетное регулирование (Постановление от 17 июня 2004 г. № 12-П; Определения от 12 апреля 2005 г. № 142-О, от 13 июня 2006 г. № 194-О, от 2 июня 2006 г. № 540-О и от 10 октября 2013 г. № 1591-О);

- единство системы публичной власти рассматривается как функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории (Заключение от 16 марта 2020 г. № 1-3); чуть позже эта мысль была переформулирована самим судом следующим образом: согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого на благо граждан (Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2026 г. № 20-П);

- органы местного самоуправления «не отвечают за все»; иное означает как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым — вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований (Постановления от 29 марта 2011 г. № 2-П, от 13 октября 2015 г. № 26-П, от 26 апреля 2016 г. № 13-П, от 9 ноября 2017 г. № 2516-О и Определения от 28 марта 2017 г. № 720-О, от 31 января 2023 г. № 200-О).

В 2020 г. в рамках конституционной реформы в текст Конституции РФ были внесены изменения и дополнения. Часть из них коснулась и местного самоуправления. В частности, в ст. 132 появилась ч. 3, в которой говорилось о единой системе публичной власти, о необходимости взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти. Кроме того, была фактически сформулирована цель такого взаимодействия: наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Определенные изменения произошли и в ст. 133 Конституции РФ — введен термин «публичные функции». В этой статье появилась очень любопытная конструкция: органы местного самоуправления выполняют публичные функции во взаимодействии с органами государственной власти. Правда в течение нескольких лет эта норма была «спящей» и в практике Конституционного Суда РФ не использовалась.

Поэтому эффект разорвавшейся бомбы имело Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П. И дело даже не в том, что ряд федеральных норм были признаны неконституционными. В решении было сформулировано много весьма значимых для местного самоуправления позиций, а в резолютивной части не просто создан механизм временного правового регулирования, но обозначены гарантии для местного самоуправления, в том числе необходимость софинансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. Впервые в резолютивной части решения появились положения, адресованные судам — в решении перечислен круг вопросов, которые подлежат исследованию при рассмотрении дел данной категории.

Фактически Конституционный Суд РФ четко обозначил, что ликвидация несанкционированных свалок — вопрос, имеющий общегосударственное значение, поэтому должен быть комплексный подход к его решению. По мнению суда, взаимодействие разных уровней публичной власти должно быть основано на принципе сбалансированного организационного и финансового участия в соответствующем процессе каждого из трех уровней публичной власти, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и реализация региональными и федеральными органами государственной власти возложенных на них конституционно значимых функций по обеспечению устойчивого развития территории данного региона и России в целом. Иное вело бы к нарушению принципов разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти и финансово-экономического обеспечения местного самоуправления соразмерно его полномочиям и создавало бы угрозу ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей (Постановления от 29 марта 2011 г. № 2-П и от 30 мая 2023 г. № 27-П).

Принципиально новой правовой позицией Конституционного Суда РФ следует считать установление необходимости применения взаимного принципа ответственности уровней публичной власти в рамках реализации общегосударственных задач⁵.

Когда первая эйфория от победы муниципально-го сообщества прошла, эксперты стали хвататься за голову от того, каким путем пошла правоприменительная практика и что было предложено в проекте федерального закона⁶, подготовленного во исполнение Постановления Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П.

⁵ Шахов А.А. Осторожный разворот: Конституционный Суд РФ о месте местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 3. С. 29–33.

⁶ Речь идет о проекте Федерального закона № 751834-8 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 22.01.2025). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/751834-8> (дата обращения: 08.06.2026).

Наиболее серьезный анализ Постановления Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П в контексте формирования правоприменительной практики сделан О.И. Баженовой и другими исследователями⁷; посмотрев на решения судов, она написала статью с весьма говорящим названием «...Пиррова победа муниципального сообщества?». Один из вопросов, который поднимается в статьях О.И. Баженовой, касается вопросов финансирования; по ее мнению, надо говорить не только о софинансировании, но о компенсаторных механизмах, позволяющих взыскивать средства с Российской Федерации и/или ее субъектов.

Ну и пока в проектах законодательных актов ничего не говорится, собственно, о взаимодействии разных уровней публичной власти, для чего требуется установление порядка ликвидации несанкционированных свалок в рамках решения единой общегосударственной задачи. Это предполагает, в том числе, установление пределов ответственности и гарантированного финансирования.

Верховный Суд РФ также успел высказаться по вопросу совместной компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления⁸. По мнению суда, решение органами местного самоуправления вопросов местного значения не препятствует конструктивному взаимодействию между ними и органами государственной власти для успешного решения общих задач, равно как и возложению на органы местного самоуправления той или иной имеющей общегосударственное значение публичной функции в порядке их наделения отдельными государственными полномочиями или же в других формах конституционно оправданного их участия

в осуществлении совместно с органами государственной власти конституционных функций государства на конкретной территории. Механизмы такого взаимодействия должны быть построены на началах сбалансированного организационного и финансового участия в соответствующем процессе каждого из трех уровней публичной власти, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и реализация региональными и федеральными органами государственной власти возложенных на них конституционно значимых функций по поддержанию устойчивого развития данного региона и России в целом.

Любопытно, что в решениях Верховного Суда РФ говорится о том, что возложение на органы местного самоуправления публичной функции, имеющей общегосударственное значение, осуществляется в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Весной 2026 г. Конституционный Суд РФ принял несколько важных решений, в которых также говорится о совместной компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления⁹.

Первым таким решением стало Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2026 г. № 20-П¹⁰. В решении исследовались особенности обеспечения многодетных семей бесплатными земельными участками. Чуть позже в продолжение этой темы появилось и Определение Конституционного Суда РФ от 16 апреля 2026 г. № 946-О¹¹, в котором рассматривались особенности предоставления земельных участков, расположенных на территории другого муниципального образования.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2026 г. № 20-П суд обратил внимание на то, что единство системы публичной власти означает совместную и согласованную деятельность. Иное будет означать, что орган публичной власти одного уровня

⁷ Баженова О.И. Проблемы исполнения Постановления Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П. Пиррова победа муниципального сообщества? // Местное право. 2024. № 3. С. 33–40; Баженова О.И. Ликвидация несанкционированных свалок: движение по замкнутому кругу // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3 (44). С. 46–57; Баженова О.И. Анализ Постановления КС РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 18 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», п. 1 ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 2 ст. 9 и п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козьмодемьянский муниципального района Московской области» и администрации Новосибирского района Новосибирской области» // Местное право. 2023. № 5. С. 39–54; Давыдов А.А. О проблеме исполнения актов Конституционного Суда РФ по вопросу ликвидации органами публичной власти мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов // Местное право. 2025. № 4. С. 27–34; Пенязев М.В. Применение конституционно-правовых принципов местного самоуправления при рассмотрении судебных споров // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 2. С. 50–53.

⁸ См., напр.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 сентября 2025 г. № 18-КГ25-223-К4; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 июля 2025 г. № 18-КГ25-221-К4 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Более подробный анализ некоторых вопросов, поставленных перед судом, приводится, например, в статье: Кабанова И.Е., Кискин Е.В., Шугрина Е.С. Распределение ответственности уровней единой системы публичной власти за решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2026. № 2. С. 2–10.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2026 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта 6 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации, пунктов 4, 5 и 6 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», части 2 статьи 9 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» в связи с жалобой администрации городского округа муниципального образования города Братска Иркутской области» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 16 апреля 2026 г. № 946-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации городского округа город Тверь Тверской области на нарушение конституционных прав подпунктом 6 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

своим бездействием фактически делает невозможной реализацию другим органом его публичных полномочий, что приводит к недостижению законодательно определенных целей. В то же время и орган публичной власти, реализация полномочий которого затруднена вследствие бездействия другого органа, не может в силу этого устраниваться от исполнения возложенных на него полномочий, поскольку на нем в равной мере лежит обязанность по реализации публичной задачи; иное означает взаимное перекалывание ответственности.

Отсюда судом делается вполне логичный вывод о том, что органы публичной власти при реализации общих задач должны при необходимости инициировать в рамках процедур согласования исполнение каждым из задействованных уровней публичной власти соответствующих полномочий с целью действенного и эффективного обеспечения мер государственной поддержки. При недостижении же согласия не исключается использование ими судебных процедур.

Позиции, высказанные судом, были уже использованы судами общей юрисдикции при вынесении ряда решений. Следует констатировать, что практика формируется разноречивая. Есть примеры того, что суды фрагментарно используют это решение, «выдергивая» из постановления Конституционного Суда РФ нужные им предложения, игнорируя общую логику суда и цельную позицию.

Например, в решениях ростовских судов констатируется, что недостаточность бюджетных средств не может являться основанием для отказа в защите прав несовершеннолетних; не предполагается освобождение органов публичной власти от обязанности по обеспечению земельных участков необходимой коммунальной и транспортной инфраструктурой — как на этапе подготовки таких участков, так и после их предоставления; обстоятельства финансового или организационного характера, негативно влияющие на реализацию полномочий органов публичной власти, не могут служить оправданием для необеспечения предоставленного земельного участка необходимой инфраструктурой. Отсюда делается вывод о том, что за обеспечение земельных участков инфраструктурой отвечают исключительно органы местного самоуправления¹².

В Определении Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 3 июня 2026 г. № 88-13080/2026 констатируется, что перенос ответственности муниципального органа за неисполнение прямых обязанностей, вытекающих из муниципальных контрактов, в течение длительного времени на Министерство жилищно-коммунального хозяйства Ростовской об-

ласти недопустим. В этих делах есть еще один нюанс. Органы местного самоуправления заявляют о замене стороны в исполнительном производстве в связи с тем, что полномочия перераспределены на областной уровень. По мнению суда, исполнение судебного акта не может зависеть от передачи полномочий от одного государственного органа власти к другому; вступление в силу областного закона не является основанием для освобождения Администрации от возложенных обязанностей. Аналогичная позиция содержится в иных решениях этого же суда¹³.

Подобный подход встречается и в иных регионах. Так, в решении Дедовичского районного суда Псковской области от 9 июня 2026 г. № 2а-82/2026 говорится, что отсутствие финансирования не может расцениваться как объективное обстоятельство для отказа в иске, поскольку не освобождает ответчика от исполнения возложенных на него законом обязанностей по организации обеспечения строительства объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, действующее законодательство не связывает реализацию вопросов местного значения с наличием средств в соответствующем бюджете. Финансовое обеспечение осуществления возложенных на органы местного самоуправления полномочий, решение вопросов местного значения являются обязанностью соответствующих органов муниципального образования. По мнению суда, заявленные требования к Правительству Псковской области являются необоснованными, в связи с чем Правительство Псковской области признается судом ненадлежащим административным ответчиком.

В Апелляционном определении Верховного суда Республики Бурятия от 27 мая 2026 г. по делу № 33а-1529/2026 подтверждается правильность решения нижестоящего суда, который отказал в удовлетворении требований к Администрации Главы Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия, Минстроя Республики Бурятия, мотивировав тем, что понуждение Минстроя Республики Бурятия обеспечить финансирование необходимых мероприятий является ограничением права главного распорядителя средств республиканского бюджета, нарушает установленный Конституцией РФ принцип разделения властей. По мнению суда, возложение на данного ответчика такой обязанности, которая фактически сводится к обязанности финансировать указанные мероприятия,

¹² См., напр.: Апелляционное определение Ростовского областного суда от 6 мая 2026 г. по делу № 33-7011/2026. URL: https://oblsud--ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&sr_num=1&name_op=case&case_id=71665646&case_uid=1faffe22-54ca-4465-b2d9-633ea133b0aa&result=1&delo_id=5&new=5 (дата обращения: 17.07.2026).

¹³ Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2026 г. № 88-12878/2026 (Ростовская область); Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 5 мая 2026 г. № 88-9178/2026 (Ростовская область); Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 24 апреля 2026 г. № 88-9791/2026 (Ростовская область); Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 24 апреля 2026 г. № 88-11679/2026 (Ростовская область). Подобную позицию занимают и иные суды Ростовской области. См., напр.: Апелляционное определение Ростовского областного суда от 6 мая 2026 г. по делу № 33-7011/2026 (УИД 61RS0020-01-2025-003389-04) // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Обливского районного суда Ростовской области от 5 июня 2026 г. по делу № 2а-132/2026 (и еще 8 аналогичных решений этого же суда) // Архив Обливского районного суда Ростовской области.

является вмешательством в бюджетные и иные правоотношения в области государственного управления, ограничивает права главного распорядителя бюджетных средств на самостоятельное решение вопросов, отнесенных к его компетенции.

Подобные решения свидетельствуют о незнании судьями практики Конституционного Суда РФ, неумении или нежелании работать с его решениями, а также непонимании особенностей функционирования местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Вместе с тем есть и примеры того, что суды полностью воспринимают позицию Конституционного Суда РФ, дело направляется на новое рассмотрение с привлечением органов государственной власти (в основном речь идет о региональных органах, но иногда фигурируют и федеральные органы государственной власти)¹⁴. Отдельную категорию решений составляют дела о привлечении органов местного самоуправления, их должностных лиц к ответственности; эти решения также подлежат пересмотру¹⁵.

В решении по Самарской области дополнительно обращается внимание на то, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации, обнаружив факты длительного непредоставления участков или их необеспечения транспортной и коммунальной инфраструктурой, не должны их игнорировать, полагая, что ответственность за данные нарушения лежит исключительно на органах местного самоуправления, а должны определить причины данных нарушений и при необходимости оказать содействие органам местного самоуправления или побудить их — в рамках

законодательно предусмотренных процедур — к исполнению своих обязанностей. Правительству Самарской области надлежало в инициативном порядке принять меры к координированию действий и побуждению Администрации к исполнению своих обязанностей в целях восстановления прав многодетных семей, в том числе для выделения софинансирования¹⁶. Отдельно оговаривается вопрос о том, что возложение обязанности по финансированию на Правительство Самарской области соответствует законодательству и правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

В Апелляционном определении Калининградского областного суда от 24 июня 2026 г. № 33а-3811/2026, на основании которого дело вернулось в суд первой инстанции для нового рассмотрения, отдельно констатируется, что при рассмотрении настоящего спора о возложении обязанности создания необходимой инженерной и транспортной инфраструктуры земельного участка вопрос об участии органов государственной власти субъектов РФ в соответствующих мероприятиях, в том числе в форме софинансирования, судом первой инстанции не разрешался.

Появилось уже несколько решений судов первой инстанции, в которых сразу учитывается решение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2026 г. № 20-П и содержащиеся в нем позиции¹⁷.

Таким образом, складывающаяся правоприменительная практика четко говорит о том, что *de facto* появилась принципиально иная, новая юридическая конструкция — совместная компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это может в определенном смысле повлиять и на систему федеративных отношений, длительное время складывавшихся в нашей стране.

Любопытно, что новый Федеральный закон от 19 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предлагает вместо привычного термина «вопросы местного значения», указывавшего на привязку к «месту», т.е. к определенному территориальному уровню, использовать иной — «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». Этот термин больше соответствует новому подходу к совместной компетенции, т.е. взаимодействию разных уровней публичной власти при осуществлении публичных функций.

И еще. Очевидно, что позиции Конституционного Суда РФ, высказанные в весенних решениях этого года

¹⁴ Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 15 апреля 2026 г. № 88а-5685/2026 (Курганская область); Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2026 г. № 88а-9131/2026 (Самарская область); Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 10 июня 2026 г. № 88а-5441/2026 (Магаданская область); Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 13 мая 2026 г. № 88а-4198/2026 (Магаданская область); Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 13 мая 2026 г. № 88а-4225/2026 (Магаданская область); Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 6 мая 2026 г. № 88а-4222/2026 (Магаданская область); Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 15 апреля 2026 г. № 88а-3479/2026 (Магаданская область) // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Калининградского областного суда от 24 июня 2026 г. № 33а-3811/2026. URL: https://obsud--kln.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=50914328&delo_id=42&new=0&text_number=1 (дата обращения: 17.07.2026); Апелляционное определение Свердловского областного суда от 14 апреля 2026 г. № 33а-6481/2026. URL: https://obsud--svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=21251288&delo_id=42&new=0&text_number=1 (дата обращения: 17.07.2026); Апелляционное определение Иркутского областного суда от 22 апреля 2026 г. № 33а-4088/2026. URL: https://obsud--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=75391040&delo_id=42&new=0&text_number=1 (дата обращения: 17.07.2026).

¹⁵ Решение Ленинского районного суда города Мурманска от 29 мая 2026 г. по делу № 12-137/2026; Решение Ленинского районного суда города Мурманска от 1 июня 2026 г. по делу № 12-136/2026; Решение Ленинского районного суда города Мурманска от 14 мая 2026 г. по делу № 12-86/2026 // Архив Ленинского районного суда города Мурманска.

¹⁶ Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2026 г. № 88а-9131/2026 (Самарская область) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Решение Ставропольского районного суда Самарской области от 22 апреля 2026 г. по делу № 2а-929/2026(2а-4060/2025); Решение Ставропольского районного суда Самарской области от 22 апреля 2026 г. по делу № 2а-927/2026(2а-4058/2025); Решение Ставропольского районного суда Самарской области от 22 апреля 2026 г. по делу № 2а-925/2026(2а-4056/2025); Решение Ставропольского районного суда Самарской области от 15 апреля 2026 г. по делу № 2а-926/2026(2а-4057/2025) // Архив Ставропольского районного суда Самарской области.

и не только в них по вопросам совместной компетенции, должны быть учтены органами государственной власти субъектов РФ при принятии своих законов о перераспределении полномочий. Им предстоит самим синхронизировать свежие позиции Конституционного Суда РФ с нормами ст. 32 нового федерального закона о местном самоуправлении.

Вышепроведенный анализ показывает, что пока совместная компетенция рассматривается в контексте поиска баланса между разными конституционно значимыми ценностями. Причем если раньше говорилось о развитии местного самоуправления, то сейчас все чаще фигурирует более абстрактное развитие территории.

В настоящее время четко не определено, что такое совместная компетенция органов государственной

власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, хотя ряд принципов сформулированы в решениях Конституционного Суда РФ. При этом четко видно, что эти принципы отличаются от тех, что положены в основу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Более того, если предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ являются едиными и перечислены в ст. 72 Конституции РФ, то вопросы совместной компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления могут быть в разных регионах разными, основанными на разных моделях формирования компетенционных основ местного самоуправления и перераспределения полномочий по решению вопросов непосредственного жизнеобеспечения.

Литература

1. Баженова О.И. Анализ Постановления КС РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 18 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», п. 1 ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 2 ст. 9 и п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козьмодемьянский городского округа Калужской области» и администрации Новосибирского района Новосибирской области» / О.И. Баженова // Местное право. 2023. № 5. С. 39–54.
2. Баженова О.И. Ликвидация несанкционированных свалок: движение по замкнутому кругу / О.И. Баженова // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3 (44). С. 46–57.
3. Баженова О.И. Проблемы исполнения Постановления Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П. Пиррова победа муниципального сообщества? / О.И. Баженова // Местное право. 2024. № 3. С. 33–40.
4. Давыдов А.А. О проблеме исполнения актов Конституционного Суда РФ по вопросу ликвидации органами публичной власти мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов / А.А. Давыдов // Местное право. 2025. № 4. С. 27–34.
5. Кабанова И.Е. Распределение ответственности уровней единой системы публичной власти за решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения / И.Е. Кабанова, Е.В. Кискин, Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2026. № 2. С. 2–10.
6. Пенизев М.В. Применение конституционно-правовых принципов местного самоуправления при рассмотрении судебных споров / М.В. Пенизев // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 2. С. 50–53.
7. Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19–23.
8. Чеботарев Г.Н. Муниципальная власть в единой системе публичной власти / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 57–60.
9. Шахов А.А. Осторожный разворот: Конституционный Суд РФ о месте местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти / А.А. Шахов // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 3. С. 29–33.

Чтобы в режиме реального времени получить информацию
о статусе статьи, необходимо отправить с Вашего электронного адреса
письмо на autor-rq@lawinfo.ru

О некоторых аспектах определения компетенции органов местного самоуправления при двухуровневой системе муниципальных образований

Бялкина Татьяна Михайловна,

заведующая кафедрой конституционного и муниципального права имени проф. В.С. Основина
Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор
tbyalkina@yandex.ru

В статье рассматриваются доктринальные, правотворческие и практические аспекты деятельности субъектов Российской Федерации с двухуровневой системой муниципальных образований по подготовке проектов законов о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти, а также о разграничении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав городских и сельских поселений.

Ключевые слова: компетенция, перераспределение полномочий, разграничение полномочий, органы государственной власти, органы местного самоуправления, муниципальные районы, поселения.

В субъектах РФ положительно отнеслись к тому, что был продлен на один год, до 1 января 2028 г.¹, срок, в течение которого органы местного самоуправления могут продолжать осуществлять полномочия в соответствии со ст. 14–18 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ)². Это дает возможность органам государственной власти регионов более тщательно, с учетом всех обстоятельств и возможных последствий подойти к рассмотрению вариантов определения компетенции органов местного самоуправления, предусмотренных Федеральным законом от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — Федеральный закон № 33-ФЗ), который действует уже более года практически в полном объеме, за исключением ст. 32, 37, 39 и ч. 23 ст. 89³.

Данный закон установил концептуально иной подход к регулированию полномочий органов местного самоуправления по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, разделив их в ст. 32 на три группы: не подлежащие перераспределению, т.е. принадлежащие только органам местного самоуправления; подлежащие перераспределению, т.е. те, которые законами субъектов РФ могут быть изъяты у органов местного самоуправления и переданы органам государственной власти субъектов РФ; и уже перераспределенные данным законом органам государственной власти субъектов РФ, которые могут

своим законом передать их для осуществления органам местного самоуправления.

Таким образом, несмотря на то, что Конституция РФ закрепляет принцип самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения (ст. 12, 130, 132), Федеральный закон № 33-ФЗ изначально наделяет органы государственной власти субъектов РФ полномочиями, которые должны принадлежать органам местного самоуправления. Подмена понятия «вопросы местного значения» на «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» в данном случае сути дела не меняет. Риторический вопрос — а могут органы государственной власти априори обладать полномочиями органов местного самоуправления? Закрепленный в Конституции РФ принцип единства системы публичной власти в данном случае не может быть объяснением этой ситуации, поскольку предполагает необходимость единых подходов к определению компетенции органов, ее составляющих. Так, Конституция РФ закрепляет вопросы исключительного ведения Российской Федерации, вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ и по остаточному принципу — вопросы исключительного ведения субъектов РФ (ст. 71–73).

Представляется логичным использовать данный подход и в Федеральном законе № 33-ФЗ. На основе объективной оценки возможностей муниципалитетов, сложившейся в регионах практики некоторые полномочия, перечисленные в настоящее время в ч. 3 ст. 32, закрепить в качестве собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Если в каких-то регионах решат вернуть некоторые из них в компетенцию органов местного самоуправления, то всегда есть возможность их делегирования законом субъекта РФ в соответствии со ст. 34 Федерального закона № 33-ФЗ, тем более что механизмы перераспределения полномочий от органов государственной власти субъектов РФ органам местного

¹ Федеральный закон от 9 апреля 2026 г. № 85-ФЗ «Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2026. № 15. Ст. 1852.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

самоуправления по ч. 3 ст. 32 и наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по ст. 34 очень схожи как по процедуре, так и по вопросам финансового и имущественного обеспечения, контроля и т.п. Остальные полномочия перевести в ч. 2 ст. 32.

В свою очередь, следует скорректировать ситуацию, когда практически все значимые полномочия органов местного самоуправления, связанные с жизнеобеспечением населения, отнесены к числу подлежащих перераспределению. В данном случае необходимо руководствоваться критерием локальности того или иного вопроса, разумности и эффективности его осуществления именно муниципальной властью, особенно с учетом ситуации, что такие муниципальные образования, как городские и муниципальные округа, являются территориями с большим, чем поселения, потенциалом.

Таким образом, полагаем разумным установить в Федеральном законе № 33-ФЗ две группы полномочий: 1) полномочия, осуществляемые самостоятельно органами местного самоуправления, дополнив их перечень по сравнению с имеющимися, т.е. их «собственные» полномочия; 2) полномочия, относящиеся условно к «совместному ведению» органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, в рамках которых субъекты РФ своими законами закрепляют их за муниципальными или региональными органами публичной власти. Если законодатель полагает возможным считать должность главы муниципального образования одновременно и муниципальной должностью, и государственной должностью субъекта РФ, исходя из принципа единства системы публичной власти, почему нельзя исходить из этого же принципа применительно к определенной группе полномочий органов местного самоуправления?

Учитывая уже сложившуюся с 2014 г. практику, возможно оставить за этим процессом термин «перераспределение полномочий». При этом нет необходимости определять конкретные сроки перераспределения полномочий, изменения в ту или другую сторону могут происходить в зависимости от складывающейся ситуации как в муниципальных образованиях, так и в субъекте РФ в целом, при возникновении каких-то новых обстоятельств и т.п.

Особенно сложный комплекс вопросов в сфере законодательного определения компетенции своих органов местного самоуправления предстоит решить субъектам РФ, которые предпочтут оставить двухуровневую систему муниципальных образований. Кратко остановимся на некоторых из них.

1. Виды (система) законов области о компетенции органов местного самоуправления.

В субъектах РФ с двухуровневой системой муниципальных образований первоначально должно быть осуществлено перераспределение полномочий между региональными органами государственной власти

и органами местного самоуправления городских и муниципальных округов, муниципальных районов. Это перераспределение может быть одинаковым для всех муниципалитетов либо различным в зависимости от особенностей, возможностей их отдельных видов, например, муниципальных округов или муниципальных районов, средних по численности или крупных городских округов, как правило, административных центров субъектов РФ и т.п. Муниципальные районы также не являются одинаковыми, некоторые из них состоят только из сельских поселений, в других имеются достаточно крупные городские поселения, что также требует учета их возможностей в реализации определенных полномочий.

Далее предстоит конкретизировать (разграничить) полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав городских и сельских поселений, что также потребует учета особенностей данных муниципальных образований.

В связи с этим возникает вопрос о том, должны ли будут все эти вопросы регулироваться в одном комплексном законе субъекта РФ, включающем в себя отдельные разделы, главы, или же в нескольких самостоятельных специализированных законах? Однозначного ответа здесь нет, поскольку «плюсы» и «минусы» есть в обоих вариантах. Существование нескольких законов позволяет правоприменителям руководствоваться именно тем из них, который конкретно регулирует соответствующий вид, уровень общественных отношений. Но при внесении изменений и дополнений в Федеральный закон № 33-ФЗ вносить поправки придется также в несколько региональных законов. Принятие одного закона субъекта РФ предполагает более сложную его внутреннюю структуру, создание своего рода кодифицированного акта, однако упрощает процедуру приведения его в соответствие с федеральным законодательством, выявления и устранения возможных внутренних противоречий.

С точки зрения терминологии эти законы должны *перераспределять полномочия* между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ, а также *разграничивать полномочия* между муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселениями.

2. Сроки, этапы в процессе подготовки и принятия законов о компетенции.

Процесс подготовки законов субъектов РФ о компетенции неизбежно должен быть синхронизирован с бюджетным процессом, имеющим четко установленные временные параметры, а также с определением видов и размеров доходных источников, расходных обязательств областного и муниципальных бюджетов в ситуации изменившегося вида, объема полномочий соответствующих органов публичной власти.

Так, в ч. 9 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ говорится следующее: «Законы субъекта Российской Федерации, предусматривающие перераспределение полномочий, вступают в силу с начала очередного

финансового года, при этом указанные законы субъекта Российской Федерации должны быть приняты не позднее чем за два месяца до его начала». В Законе Воронежской области от 10 октября 2008 г. № 81-ОЗ «О бюджетном процессе в Воронежской области» сказано: «Губернатор Воронежской области вносит на рассмотрение областной Думы проект закона Воронежской области об областном бюджете ... не позднее 1 ноября текущего года»⁴.

Поскольку подготовка проектов бюджетов на 2028 г. начинается сразу после утверждения отчетов об исполнении бюджетов за предыдущий 2027 г., то уже к весне 2027 г. должны быть подготовлены проекты законов субъектов РФ о компетенции органов местного самоуправления, чтобы затем одновременно работать над этими проектами, с целью максимального обеспечения соответствующих полномочий необходимым объемом финансовых ресурсов.

3. Необходимость корректировки федеральных отраслевых законов, закрепляющих полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В ч. 9 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ говорится о том, что законы субъекта РФ, предусматривающие перераспределение полномочий, «...могут ... устанавливать объем перераспределяемых указанным законом субъекта Российской Федерации полномочий (в том числе перечень отдельных составляющих полномочия в случае, если полномочие перераспределяется не в полном объеме).

В случае, если перераспределяемые законом субъекта Российской Федерации полномочия относятся к сферам, предусматривающим осуществление муниципального контроля в соответствии с федеральным законодательством, закон субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий должен содержать положения о перераспределении полномочий по осуществлению соответствующего вида муниципального контроля».

То есть основные полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в ч. 2 и 3 ст. 32, *могут подразделяться на отдельные их составляющие полномочия* и передаваться на другой уровень не полностью, а частично. Этот процесс получил условное название «расщепление полномочий».

Как правило, соответствующая детализация содержания полномочий (по Федеральному закону № 131-ФЗ — вопросов местного значения) осуществляется отраслевыми федеральными законами, обычно именно они определяют реальное содержание компетенции органов местного самоуправления, реализуемой на практике. В настоящее время пока существуют определенные противоречия между отраслевыми законами и ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ. К примеру, дорожная деятельность

в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации отнесена п. 1 ч. 3 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ к компетенции органов государственной власти субъекта РФ. Законом субъекта РФ она может быть передана для осуществления органам местного самоуправления. В то же время действующими редакциями Федеральных законов от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵, от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶, от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁷ конкретные полномочия в соответствующих сферах отнесены к компетенции органов местного самоуправления.

Поэтому возникает настоятельная потребность в приведении отраслевого законодательства, закрепляющего полномочия органов местного самоуправления, в соответствие с Федеральным законом № 33-ФЗ, а субъектам РФ целесообразно дождаться завершения этого процесса до принятия своих законов о компетенции.

4. При разграничении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав городских и сельских поселений целесообразно учитывать ряд важных обстоятельств, в числе которых важно отметить следующие.

1) Учет особенностей муниципального района как вида муниципального образования, призванного решать вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения *межпоселенческого характера*, т.е. такие вопросы, которые невозможно решить в рамках одного поселения, требующие больших ресурсов (экономических, финансовых), развитой инфраструктуры, высококвалифицированных специалистов и т.п., что предполагает наделение его органов местного самоуправления полномочиями соответствующего характера.

2) При определении полномочий органов местного самоуправления отдельных муниципальных районов и поселений необходимо *учитывать их характеристики*, такие как численность населения, инфраструктурное развитие территории, социально-экономический,

⁵ СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

⁶ СЗ РФ. 2018. № 1 (часть I). Ст. 27.

⁷ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

финансовый, кадровый и иной потенциал, иные особенности. Эти возможности предусмотрены ч. 9 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ, в которой сказано, что законы субъекта РФ, предусматривающие перераспределение полномочий, «...могут быть приняты в отношении всех муниципальных образований либо отдельных муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации...».

Тем самым в настоящее время складываются хорошие возможности рациональным образом определить компетенцию органов публичной власти субъектов РФ на каждом ее уровне, устранив имеющиеся недостатки и сохранив позитивную практику, обеспечить преемственность, стабильность и предсказуемость развития ситуации в муниципалитетах. Полезным будет изучение научных рекомендаций в этой части, например, об учете принципа subsidiarity, опыта других регионов с двухуровневой системой муниципальных образований.

3) Необходимо обратить внимание на то, что ч. 24 ст. 89 Федерального закона № 33-ФЗ перечисляет полномочия, *которые должны быть в компетенции каждого муниципального образования*, а именно полномочия по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, изданию муниципальных правовых актов, установлению официальных символов муниципального образования, составлению и рассмотрению проекта бюджета муниципального образования, утверждению и исполнению местного бюджета, осуществлению муниципального финансового контроля, в том числе контроля за исполнением бюджета муниципального образования, составлению и утверждению отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, владению, пользованию и распоряжению имуществом, находящимся в муниципальной собственности, установлению, введению в действие и прекращению действия ранее введенных местных налогов и сборов муниципального образования в соответствии с законодательством о налогах и сборах. Эти так называемые «статусные полномочия» должны осуществляться органами местного самоуправления сельских, городских поселений, муниципальных районов.

Данные полномочия в основном совпадают с тем, что ст. 16 Федерального закона № 33-ФЗ относит к исключительной компетенции представительного органа, поэтому полагаем целесообразным оставить их за муниципалитетами. При перераспределении этих полномочий на уровень субъекта РФ данные полномочия будут осуществляться исполнительными органами, что вряд ли будет правильным.

Кроме того, стоит закрепить за поселениями и иные полномочия, связанные с решением конкретных хозяйственных и социально-культурных вопросов, чтобы они оставались реально функционирующим, самым близким к населению уровнем публичной власти. Местное самоуправление как институт публичной власти относится к конституционным ценностям нашего государства, основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 12 Конституции РФ). В случаях, когда отдельным поселениям не хватает средств для реализации их исконных полномочий, целесообразнее передать им эти средства из вышестоящего бюджета, чем изымать у них эти полномочия.

Для решения отдельных проблем полагаем необходимым сохранить в законах субъектов РФ право органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов заключать договоры о передаче друг другу отдельных полномочий, как это предусмотрено сейчас ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ. Исходя из ч. 30 ст. 89 Федерального закона № 33-ФЗ, субъекты РФ вправе это сделать.

5. Деятельность по подготовке и принятию законов области о компетенции разных уровней публичной власти должна осуществляться с максимально возможным участием всех заинтересованных сторон, с тем чтобы обеспечить как легитимность данного процесса, так и эффективность его результатов. К этой работе должны быть привлечены профильные исполнительные органы области, в том числе представители финансово-экономического блока, органы местного самоуправления как районного, так и поселенческого уровня, Советы муниципальных образований субъектов РФ, представители экспертного сообщества. Желательно проводить рабочие совещания, депутатские слушания, иные коллективные мероприятия, на которых рассматривать и обсуждать поступившие предложения, предварительные результаты, подготовленные проекты. Организаторами данных мероприятий могут стать комитеты законодательных органов субъектов РФ по вопросам местного самоуправления.

Таким образом, несмотря на всю сложность предстоящего процесса подготовки и принятия региональных законов о перераспределении и разграничении полномочий органов публичной власти в субъектах РФ, при разумной организации данной деятельности появляется возможность выявить, учесть и исправить имеющиеся проблемы, существующие перекосы в определении объема и видов полномочий органов местного самоуправления всех видов муниципальных образований как муниципальных районов, так и городских и сельских поселений.

Сочетание процессного и проектного методов планирования при разработке Стратегии социально-экономического развития муниципального образования (на примере Петрозаводского городского округа)

Сачук Татьяна Викторовна,

заведующая кафедрой экономики и финансов Карельского филиала

Российской академии народного хозяйства и государственной службы

при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, доцент

Sachuk_ptz@mail.ru

В статье выдвигается тезис, что сочетание процессного и проектного методов планирования при разработке документов целеполагания муниципальных образований оправдано. Представлен пример разработки Стратегии социально-экономического развития Петрозаводского городского округа и дана декомпозиция основных направлений развития города (преимущественно процессное управление) и ключевых проектов (проектное управление). Дана краткая характеристика институциональной основы реализации городских ключевых проектов.

Ключевые слова: процессный метод планирования, проектный метод планирования, стратегия социально-экономического развития городского округа.

Одной из задач реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации было внедрение принципов, методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных государственным органам организациях¹. Но этот процесс шел медленно и трудно как с позиции принятия всей необходимой нормативной правовой и методической базы, так и наработки практического опыта проектного управления. Фактически только при реализации национальных проектов² на федеральном и региональном уровнях в процессы проектного управления включились муниципалитеты. Поскольку невозможно построить новую школу в рамках регионального проекта «Образование» без участия соответствующего муниципального образования. Например, в период 2019–2024 гг. Петрозаводский городской округ был вовлечен в реализацию пяти региональных проектов. При этом круг вопросов, которые должны решать органы исполнительной и представительной власти конкретного муниципального образования как в момент реализации проектного мероприятия, так и после введения объекта в эксплуатацию, широк.

Еще в 2019 г. автор писала о необходимости сочетания проектного и процессного управления, что позволяет обеспечить достижение конечных результатов, т.е. создавать условия для реального повышения качества жизни и роста социального благополучия насе-

ния. При этом важно понимать специфику отрасли и сферы деятельности, поскольку в ряде случаев, в том числе в сфере государственного и муниципального управления, процессная деятельность превалирует над проектной деятельностью³. Особенно это важно учитывать при работе с открытыми, многоаспектными и многофункциональными социальными системами.

В данной статье мы хотим представить попытку сочетания принципов и методов процессного и проектного управления при разработке документов стратегического планирования на муниципальном уровне.

В 2015 г. в Петрозаводске была принята Стратегия социально-экономического развития Петрозаводского городского округа на период до 2025 года⁴. В 2025 г. было принято решение разработать Концепцию социально-экономического развития Петрозаводского городского округа на долгосрочный период (коллектив исполнителей НИР А.Е. Курило, С.А. Мяки, Т.В. Сачук). Данный документ был положен в основу Стратегии социально-экономического развития Петрозаводского городского округа на период до 2030 года и на перспективу до 2034 года (далее — Стратегия-2034), которая была принята на Сессии Петрозаводского городского совета 19 декабря 2025 г.⁵

При разработке Стратегии-2034 было важно оценить, как город изменился за эти годы и насколько были достигнуты поставленные ранее цели социально-экономического развития. Такой ретроспективный анализ

³ Сачук Т.В. К вопросу о проектном управлении // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 21–27.

⁴ Решение Петрозаводского городского Совета от 18 февраля 2015 г. № 27/31-489 «О принятии Стратегии социально-экономического развития Петрозаводского городского округа на период до 2025 года» // Петрозаводский городской совет. URL: https://petrosovet.info/dokumenty/resheniya_sessij/31_sessiya_ot_18_fevralya_2015_goda/ (дата обращения: 16.06.2026).

⁵ Стратегия социально-экономического развития Петрозаводского городского округа на период до 2030 года и на перспективу до 2034 года. URL: <https://portal.petrozavodsk-mo.ru/615/strategiya-socialno-ekonomicheskogo-razvitiia-petrozavodskogo-gorodskogo-okruga.file> (дата обращения: 16.06.2026).

¹ Распоряжение от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах». URL: <http://government.ru/docs/all/54096/> (дата обращения: 16.06.2026).

² Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/73986?erid=2SDnjc45hpG> (дата обращения: 16.06.2026).

развития города за десятилетний период (по ряду показателей за прошедшие 15 лет) был проведен впервые, что позволило выявить ряд значимых факторов, которые не столь явно проявлялись и не осознавались как критичные при краткосрочных интервалах анализа. Приведем некоторые из выявленных тенденций развития Петрозаводского городского округа — административного центра и столицы Республики Карелия (регион граничит с Финляндской Республикой) за период 2015–2024 гг.:

- численность жителей сократилась на 14% при сохраняющейся естественной убыли населения и значительном сокращении миграционного прироста;
- несмотря на увеличение пенсионного возраста, доля жителей пенсионного возраста растет и составила в 2024 г. 37,9% от всего населения города;
- значительно, почти на 20% снизилась численность населения в трудоспособном возрасте;
- число предприятий в городе сократилось более чем на 30%, а число индивидуальных предпринимателей выросло примерно этим же темпом, происходит постепенная трансформация структуры экономики города, удельный вес предприятий сферы услуг увеличивается;
- степень износа объектов инженерно-технического обеспечения растет и составляет от 60% до 80%;
- количество койко-мест размещения туристов выросло на 47% при увеличении общего количества объектов размещения туристов в 2,3 раза, количество лиц, занятых в сфере туристических услуг, выросло почти на 80%;
- объем инвестиций в основной капитал увеличился на 60% (в ценах 2024 г.);
- среднемесячная номинальная заработная плата в Петрозаводске выросла в 2,3 раза, но в реальном исчислении только на 28% (в ценах 2024 г.);
- наблюдается достаточно устойчивый тренд снижения объемов ввода в действие жилых домов и квадратных метров общей площади жилых домов;
- продолжается процесс концентрации населения региона в столице, в Петрозаводске проживает 45,2% общей численности населения Республики Карелия (в 2014 г. — 42,8%).

Также был проведен разведывательный онлайн-опрос, целью которого было выявление принципиального видения текущего положения и перспектив развития Петрозаводска жителями. Жители города довольно высоко оценивают возможности Петрозаводска по привлечению туристов, но способность города на долговременной основе привлекать новых жителей оценивается более скептически. Ключевыми преимуществами Петрозаводска были названы возможности культурного досуга, развитая сфера услуг, возможности занятий спортом. Вне зависимости от принадлежности к социальной группе, возрасту и продолжительности проживания в городе среди актуальных проблем жители выделили низкое *качество услуг ЖКХ*, а также плохую работу общественного транспорта и низкую транспортную доступность районов города. Был выявлен разительный контраст в оценках перспектив развития отраслей и сфер деятельности (пенсио-

неры, давно проживающие в Петрозаводске, помнят его как промышленный город и хотели бы вернуться к этим социально-экономическим реалиям, в то время как «туристический» вектор развития вдохновляет респондентов, не являющихся пенсионерами). При этом группа родителей акцентирует внимание на первоочередное развитие социального сектора: здравоохранение, образование и наука, а также физическая культура и спорт, но явно с меньшим акцентом на сферу услуг, в частности, на туризм. *Были выявлены* значимые различия между возрастными группами в вопросе видения значимых показателей успешного города (молодежь в большей степени ориентирована на показатели экономического развития и образовательную среду, в то время как представители старшего поколения акцентируют внимание на гражданской активности и комфорте городской среды). На основании полученных данных был сделан вывод о сложном управленческом выборе стратегии развития города, на какую возрастную и социальную группу ориентироваться в первую очередь, учитывая масштаб расхождения в видении будущего Петрозаводска.

Также было рассмотрено положение Петрозаводского городского округа в общероссийских рейтингах и индексах (наилучшее достижение — рост индекса качества городской среды Петрозаводска с 185 в 2018 г. до 249 в 2024 г.). Был проведен анализ реализации 15 муниципальных программ (249 показателей) Петрозаводского городского округа за период 2019–2024 гг., также был проведен анализ по 49 показателям, которые определялись в Стратегии в 2015 г. как целевые ориентиры развития города до 2025 г.

В качестве обобщающего вывода можно сказать, что город значительно изменился за последние 10 лет (есть как положительные, так и отрицательные тенденции) при достаточно четко выявляемых, порой расходящихся потребностях и ожиданиях разных групп горожан. Кроме того, есть ряд политико-правовых факторов внешней среды (вступление Финляндии в НАТО, закрытие границ с Финляндией и т.д.), которые тоже стоит учитывать, думая о перспективах экономического и социокультурного развития региона и его столицы.

Стратегия социально-экономического развития города была разработана на долгосрочный период, кратный трехлетнему бюджетному циклу, но вписывающийся в интервал времени, заданный для реализации национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года⁶. Таким образом, был определен десятилетний период с 2026 по 2034 гг. с тремя трехлетними этапами реализации, а смысловое содержание Стратегии было предложено развернуть через реализацию основных направлений деятельности Администрации местного самоуправления (процессное управление) в сочетании с ключевыми проектами развития города при активном

⁶ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/73986?erid=2SDnjc45hpG> (дата обращения: 16.06.2026).

Таблица

	«Петро- заводск — город для молодежи»	«Петро- заводск — город активно- го долголетия»	«Петро- заводск — город культуры и творчества»	«Петро- заводск — город у воды»	«Петро- заводск — гостеприимный город»	«Петро- заводская агломерация»
Комплексное устойчивое развитие территории						
Инфраструктура для жизни						
Социальное развитие						
Комфортная и экологичная городская среда						
Развитие экономики и предпринимательства						
Муниципальное и обще- ственное самоуправление						

вовлечении местного сообщества в их реализацию (проектное управление).

Основными направлениями социально-экономического развития Петрозаводского городского округа были определены:

- 1. Комплексное устойчивое развитие территории
- 2. Инфраструктура для жизни
- 3. Социальное развитие
- 4. Комфортная и экологичная городская среда
- 5. Развитие экономики и предпринимательства
- 6. Муниципальное и общественное самоуправление.

Ключевыми проектами Петрозаводского городского округа были определены:

- 1. Проект «Петрозаводск — город для молодежи»
- 2. Проект «Петрозаводск — город активного долголетия»
- 3. Проект «Петрозаводск — город культуры и творчества»
- 4. Проект «Петрозаводск — город у воды»
- 5. Проект «Петрозаводск — гостеприимный город»
- 6. Проект «Петрозаводская агломерация».

Таким образом, Стратегия-2034 схематично может быть представлена в виде следующей декомпозиции (табл.)⁷.

Рассмотрим содержательное наполнение основных направлений социально-экономического развития Петрозаводского городского округа.

По каждому направлению были определены стратегическая цель, комплексные задачи и ожидаемые результаты. Например, в рамках второго направления «Инфраструктура для жизни» были определены следующие комплексные задачи:

- 2.1. Развитие жилищно-коммунальной и инженерной инфраструктуры.
- 2.2. Развитие энергетической инфраструктуры, реализация проектов в области теплоснабжения и электросетевого хозяйства.

⁷ Данная таблица приводится как пример возможной декомпозиции, поэтому содержание таблицы не приведено, однако с ним можно ознакомиться непосредственно в документе — см. Стратегия социально-экономического развития Петрозаводского городского округа на период до 2030 года и на перспективу до 2034 года URL:<https://portal.petrozavodsk-mo.ru/615/strategiia-socialno-ekonomiceskogo-razvitiia-petrozavodskogo-gorodskogo-okruga.file>

2.3. Совершенствование системы сбора и вывоза мусора.

2.4. Газификация Петрозаводска.

Достижение каждой комплексной задачи обеспечивается укрупненным комплексом действий, которые будут отражены в соответствующих муниципальных программах и/или подпрограммах в рамках муниципальных программ. Здесь важно отметить, что в этот же период времени Администрация Петрозаводского городского округа приступила к разработке новых муниципальных программ в соответствии с Методическими рекомендациями по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ⁸. Напомним, что одним из принципов при разработке и реализации государственных (муниципальных) программ определено выделение в их структуре процессных мероприятий, отражающих объект и специфику деятельности структурных подразделений Администрации города, а также (при необходимости) проектов, что позволит Петрозаводску включиться в исполнение региональных проектов на территории города.

По каждой комплексной задаче была дана характеристика состояния дел на момент 2024–2025 гг., выделены проблемы, которые предстоит решить, и определены комплексы мероприятий. Система показателей соответствующей муниципальной программы будет отражать достижение измеримых результатов. Часть муниципальных программ, обеспечивающих выполнение мероприятий Стратегии-2034, уже принята, остальные будут разработаны и приняты до конца 2026 г.

Рассмотрим содержательное наполнение ключевых проектов.

Ключевые проекты направлены на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений. Ключевые проекты разрабатываются и реализуются межведомственными рабочими группами.

⁸ Письмо Минэкономразвития РФ № 3493-ПК/Д19И, Минфина РФ № 26-02-06/9321 «Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_439453/ (дата обращения: 16.06.2026).

пами, в которые входят представители профильных структурных подразделений Администрации местного самоуправления города, а также представители бизнес-сообщества, общественных организаций города и заинтересованные жители, что позволит достичь максимального управленческого, экономического и социального эффектов. Работа межведомственной рабочей группы может быть организована в режиме «проектного офиса». Рабочая группа уточняет целеполагание по этапам реализации Стратегии-2034, а также детализирует действия участников рабочей группы. Действия представителей профильных структурных подразделений Администрации местного самоуправления города могут найти отражение в мероприятиях процессной части соответствующей муниципальной программы (программ) и/или подпрограмм муниципальной программы (программ). Если участником рабочей группы являются подведомственные учреждения Администрации местного самоуправления, конкретные действия могут найти отражение в муниципальных заданиях. Определенные действия по реализации ключевого проекта общественные организации и физические лица могут осуществить в рамках реализуемых ими общественных инициатив и грантовых проектов.

По каждому ключевому проекту дается краткая характеристика проекта и обоснование его необходимости, приводится описание ситуации, в том числе позитивных и негативных тенденций, формулируется цель проекта. Учитывая, что каждый ключевой проект предполагает межведомственное взаимодействие, были определены «блоки работ».

Например, в рамках пятого комплексного проекта «Петрозаводск — гостеприимный город» предполагаются следующие блоки работ:

5.1. Популяризация историко-культурного наследия города, содействие в продвижении туристских брендов.

5.2. Развитие культурно-познавательного, делового, событийного, образовательного, промышленного, гастрономического туризма.

5.3. Развитие пешеходных территорий с учетом действующих и формирующихся туристских маршрутов.

5.4. Активное внедрение ИКТ, создание информационно-туристской навигации.

5.5. Формирование целостного образа Петрозаводской туристской дестинации. Формирование туристской дестинации Петрозаводской агломерации.

В рамках данного ключевого проекта гостеприимство рассматривается как основа для удобства, комфорта, учета индивидуальных потребностей всех гостей, как иногородних (в том числе гостей зарубежных), так и жителей Республики Карелия, которые посещают Петрозаводск для решения своих потребительских задач, отдыха, участия в столичных событиях и мероприятиях. В этом же смысле «гостями» праздника, мероприятия, прогулочной зоны (набережной, парка и т.д.) являются и жители Петрозаводска, которые также заинтересованы в повышении комфортности, удобства, привлекательности объектов рекреации

и отдыха и хотят получить максимальное удовлетворение своих потребностей и ожиданий, принимая участие в городских праздниках, событиях.

По каждому блоку работ даются описание ситуации, основные ограничения и отрицательные тенденции, формулируются задачи, приводятся измеряемые показатели и ожидаемые результаты.

Институциональной основой для реализации проектов могут стать уже существующие Общественные Советы, Координационные советы, созданные при Администрации города. Например, для проекта «Петрозаводск — гостеприимный город» это может быть Координационный совет по развитию туризма в Петрозаводском городском округе, в состав которого уже сейчас входят государственные и муниципальные служащие, предприниматели, руководители бюджетных учреждений и некоммерческих организаций города, прямо или косвенно заинтересованные в развитии туризма и сферы гостеприимства в Петрозаводске. Данный совет и может стать основой «проектного офиса» и соответствующим образом выстроить свою работу, в том числе разработать «Паспорт проекта» и иные документы, которые позволят отслеживать реализацию проекта и достижение результатов.

Отметим, что при обсуждении проекта Стратегии-2034 именно ключевые проекты вызвали самый большой интерес со стороны общественности города. Так, например, в обсуждении ключевого проекта «Петрозаводск — город активного долголетия» активно приняли участие представители ветеранских организаций города, сотрудники медицинских организаций, Центра занятости, волонтерских организаций, а также объектов торговли, спорта и физической культуры, досуга, гостеприимства, заинтересованные в увеличении доли клиентов старшего поколения.

В соответствии с существующей в Петрозаводске практикой за ходом реализации Стратегии-2034 можно будет судить по ежегодным отчетам Администрации города в соответствии с годовыми планами мероприятий по реализации стратегии, ежегодным результатам исполнения мероприятий муниципальных программ, отчетам Администрации перед Общественным советом по реализации Стратегии. Возможно, с учетом разработанных ключевых проектов будет предложена еще одна форма информирования общественности города о ходе реализации ключевых проектов.

Хочется надеяться, что попытка сочетания в документе целеполагания процессного и проектного управления позволит достигнуть непосредственных и конечных результатов социально-экономического развития города, что обеспечит повышение комфортности и безопасности проживания, повысит качество жизни горожан, будет способствовать росту социального благополучия жителей и сделает Петрозаводск более привлекательным для постоянного проживания, посещения и развития бизнес-деятельности.

Литература

1. Сачук Т.В. К вопросу о проектном управлении / Т.В. Сачук // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 21—27.

Некоторые аспекты правового регулирования участия органов местного самоуправления Российской Федерации в международных и внешнеэкономических отношениях (часть 1)*

Кожевников Олег Александрович,

профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева, профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, доктор юридических наук, профессор *jktu1976@yandex.ru*

Статья посвящена вопросам историко-правового развития правового регулирования вопросов участия органов местного самоуправления в международных и внешнеэкономических отношениях. Автором исследованы положения всех базовых законов о местном самоуправлении начиная с 1991 г., в которых выделены нормы, закрепляющие полномочия органов местного самоуправления на различных этапах его современного развития в области международных отношений и внешнеэкономических связей, по итогам которых показаны положительные и отрицательные аспекты формирования современной трехуровневой модели (федеральный, региональный и муниципальный уровень) правового регулирования механизма реализации органами местного самоуправления своих полномочий в области осуществления международных и внешнеэкономических связей.

Используя выработанные и апробированные конституционно-правовой, муниципально-правовой наукой, а также общей теорией государства и права методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, автором по итогам исследования делается вывод о необходимости дальнейшего совершенствования нормативного регулирования в заявленной сфере как одного из направлений повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в условиях сложившихся в мире санкционных ограничений и формирования в нашем государстве новых аспектов развития местного самоуправления в рамках построения централизованной единой системы публичной власти в Российской Федерации.

Ключевые слова: международные связи, внешнеэкономические связи, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов РФ, законодательство о местном самоуправлении, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Международные отношения между странами и ее внутренними территориальными единицами всегда были предметом особого внимания представителей различных гуманитарных (и не только) наук. К вопросам межгосударственного сотрудничества неоднократно обращались в своих исследованиях представители экономической¹, управленческой², юридической науки³. Однако фундаментальных работ и исследований по вопросам участия муниципалитетов и их органов в международных отношениях и их различных проявле-

ниях (внешнеэкономических, культурных и иных) еще пока крайне мало⁴. Вместе с тем прошедшая пятилетка показала наличие существенных предпосылок (эпидемия коронавируса, санкционная политика, усиление миграционных процессов и конкурентной борьбы за ресурсы и рынки и др.) для повышения внимания к потенциалу и возможностям международного сотрудничества между муниципалитетами. В апреле 2025 г. заместитель министра экономического развития России Дмитрий Вольвач в ходе панельной сессии, посвященной перспективам развития международного сотрудничества городов стран БРИКС, проходившей в рамках II Всероссийского муниципального форума «Малая Родина — сила России», особо отметил, что «для дальнейшего развития сотрудничества нашим странам необходимо поступательно развивать внешнеэкономические связи, укреплять диалог и взаимопонимание не только на федеральном и региональном уровне, но и на уровне муниципальных образований стран БРИКС. По данным Минэкономразвития России, в 2024 г. на муниципальном уровне было прове-

¹ Новбатова Н. Современные формы международного экономического сотрудничества // Символ науки: международный научный журнал. 2024. Т. 2. № 10-1; Султанлы О.О. Международное экономическое сотрудничество в условиях глобализационных процессов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Т. 13. № 4А. С. 144–152. DOI: 10.34670/AR.2023.88.67.020; Шохин А.Н. Тенденции развития глобальной и российской экономики // Новости АТР. 2018. № 1. С. 4–8.

² Махов И.С., Абилова Е.В. Формирование международных управленческих команд и управление их взаимодействием // Общество, экономика, управление. 2023. Т. 8. № 2; Международный менеджмент: учеб. пособие / Л.М. Капустина, Ю.Н. Кондратенко, Ю.Г. Мыслякова. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2017. 142 с.

³ Крысанов А.В. Международное сотрудничество: общетеоретическое и правовое измерение // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2018. № 4 (45); Меньшина Н.Н. Международное право: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2016. 100 с.

⁴ Авдонькин В.Я. О внешнеэкономической деятельности муниципального образования // Вестник ЧелГУ. 2008. № 27; Дитятковский М.Ю. Об отдельных аспектах международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления // Правоприменение. 2024. Т. 8. № 4.

* Продолжение статьи в следующем номере.

дено более 400 мероприятий в сфере международного и внешнеэкономического сотрудничества, причем более половины из них — с партнёрами по БРИКС»⁵. Таким образом, международные отношения и внешнеэкономические связи муниципальных образований становятся предметом самого пристального внимания федеральных властей.

Если обратить внимание на историю развития правового регулирования местного самоуправления за последние 35 лет, то нельзя не отметить, что возможность участия муниципалитетов и его органов в международных органах, внешнеэкономических связях была всегда предусмотрена базовыми актами о местном самоуправлении, но в разной степени конкретизации. Так, в Законе РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» целый ряд статей прямо предусматривал право органов местного самоуправления участвовать в различных формах внешнеэкономических связей. Например, ст. 41 названного правового акта устанавливала, что местные Советы и местная администрация организуют в установленном законодательством порядке внешнеэкономические связи, при этом данные органы местного самоуправления были наделены правом заключать договоры с зарубежными партнерами на реализацию и приобретение продукции за счет имеющихся у них валютных средств и на иной основе; создавать совместные предприятия по выпуску товаров народного потребления и оказанию услуг населению, а также участвовать в создании других предприятий, организовывать приграничную и прибрежную торговлю; создавать муниципальные внешнеэкономические организации, оказывать предприятиям помощь в развитии экспортных возможностей. Более того, в соответствии со ст. 70 того же закона в полномочия городской администрации в области материально-технического обеспечения социально-экономического развития города включалось право на заключение хозяйственных договоров с организациями любых форм собственности, в том числе с зарубежными партнерами, для привлечения их продукции, товаров и услуг на местный рынок.

С вступлением в силу Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормативное регулирование возможностей муниципальных образований в лице их органов участвовать во внешнеэкономической деятельности хоть и не прервалось, но носило весьма общий, порой почти незаметный характер. Так, ст. 34 упомянутого правового акта закрепляла, что органы местного самоуправления в интересах населения в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность.

Интересная ситуация с правовым регулированием возможностей муниципалитетов участвовать

во внешних связях, прежде всего, экономических, складывалась со вступлением в силу следующего базового правового акта в области местного самоуправления — Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ). С одной стороны, право на осуществление международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления на международном уровне было закреплено ч. 3 ст. 10 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»⁶. Во исполнение данных международных обязательств в соответствии с подп. 8 п. 1 ст. 17 Закона № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения было изначально отнесено осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами. С другой стороны, следует подчеркнуть, что право органов местного самоуправления быть субъектом международных и внешнеэкономических связей было «привязано» к положениям не базового для местного самоуправления закона, а иных федеральных законов. Например, Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» были регламентированы полномочия органов местного самоуправления приграничных субъектов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества, порядок заключения соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований, а также иные вопросы. Однако у большинства муниципальных образований, которые находились на иных территориях, отсутствовала правовая основа участия в международных и внешнеэкономических связях с иностранными партнерами. Данное обстоятельство существенным образом ограничивало возможности муниципалитетов к развитию, в том числе и путем поиска партнеров, инвесторов за рубежом, особенно в период ковидных ограничений и нарастающей санкционной политики среди недружественных Российской Федерации государств. Более того, вопросы, связанные с осуществлением международного межмуниципального сотрудничества (в основном они касались приграничного сотрудничества), не ограничивались только федеральным уровнем нормативного регулирования. Присутствовало значительное число правовых актов также и на уровне субъектов Российской Федерации, посвященных вопросам международного сотрудничества муниципалитетов⁷.

Однако еще более проблемным вопросом в развитии нормативной базы сотрудничества муниципальных

⁵ URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/dmitriy_volvach_sotrudnichestvo_rossijskih_gorodov_i_municipalitetov_sostranam_i_briks_neobhodimo_dlya_ustoychivogo_razvitiya_regionov_rossii.html?ysclid=mnmq51k3x331776613 (дата обращения: 06.04.2026).

⁶ Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См., например: Закон Республики Карелия от 3 июля 2018 г. № 2261-ЗРК «О некоторых вопросах в сфере приграничного сотрудничества в Республике Карелии». URL: <https://docs.cntd.ru/document/465418231?ysclid=mnx48x9yp0813060104> (дата обращения: 13.04.2026).

образований Российской Федерации с их иностранными «коллегами» стало крайне противоречивое и «разноголосое» упоминание о данной сфере правоотношений в уставах муниципальных образований и иных муниципально-правовых актах. Так, в одних муниципальных образованиях были приняты положения об органах, к компетенции которых относятся вопросы международных и внешнеэкономических связей муниципального образования, в других — на уровне муниципальных правовых актов принимались положения о реализации полномочий органов местного самоуправления по осуществлению международных и внешнеэкономических связей, в-третьих — были утверждены даже муниципальные программы в сфере осуществления международных и внешнеэкономических связей.

На сложившуюся, недопустимую с точки зрения отсутствия правовой определенности, ситуацию обратил внимание и Президент РФ, дав соответствующие поручения уполномоченным органам федеральной власти⁸.

Летом 2023 г. был принят Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который ввел в текст Закона № 131-ФЗ главу 9.1, предусматривающую полномочия федерального органа исполнительной власти в сфере международных и внешнеэкономических

связей органов местного самоуправления, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по правовому регулированию осуществления органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей и, конечно же, полномочия органов местного самоуправления в сфере международных и внешнеэкономических связей: проведение встреч, консультаций и иных мероприятий в сфере международных и внешнеэкономических связей с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований иностранных государств; заключение соглашений в сфере международных и внешнеэкономических связей с органами местного самоуправления муниципальных образований иностранных государств; участие в деятельности международных организаций межмуниципального сотрудничества, а также иные полномочия. Кроме того, вышеуказанный закон нормативно установил механизм осуществления государственного контроля за участием органов местного самоуправления в осуществлении международных и внешнеэкономических связях, определив порядок информирования об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления, а также вопросы ведения перечня соглашений об осуществлении указанных связей.

Не остался в стороне от нормативного регулирования международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления и действующий ныне в сфере местного самоуправления Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», имеющий в своем содержании одноименную главу 9, текст которой почти дословно повторяет соответствующие положения главы 9.1 Закона № 131-ФЗ.

⁸ Абзац пятый подп. 12 п. 1 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, проведенного 30 января 2020 г. (от 1 марта 2020 г. № 2 Пр-354), и п. 17 поручения Правительства Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 2 ММ-П16-1825 // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Авдонькин В.Я. О внешнеэкономической деятельности муниципального образования / В.Я. Авдонькин // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 27. С. 74–81.
2. Дитятковский М.Ю. Об отдельных аспектах международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления / М.Ю. Дитятковский // Правоприменение. 2024. Т. 8. № 4. С. 83–92.
3. Крысанов А.В. Международное сотрудничество: общетеоретическое и правовое измерение / А.В. Крысанов // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2018. № 4 (45). С. 23–28.
4. Махов И.С. Формирование международных управленческих команд и управление их взаимодействием / И.С. Махов, Е.В. Абилова // Общество, экономика, управление. 2023. Т. 8. № 2. С. 31–35.
5. Международный менеджмент : учебное пособие / Л.М. Капустина, Ю.Н. Кондратенко, Ю.Г. Мыслякова. Екатеринбург : Издательство Уральского государственного экономического университета, 2017. 142 с.
6. Меньшенина Н.Н. Международное право : учебное пособие / Н.Н. Меньшенина. Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2016. 100 с.
7. Новбатова Н. Современные формы международного экономического сотрудничества / Н. Новбатова // Символ науки: международный научный журнал. 2024. Т. 2. № 10-1. С. 89–90.
8. Султанлы О.О. Международное экономическое сотрудничество в условиях глобализационных процессов / О.О. Султанлы // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Т. 13. № 4А. С. 144–152. DOI: 10.34670/AR.2023.88.67.020
9. Шохин А.Н. Тенденции развития глобальной и российской экономики / А.Н. Шохин // Новости АТР. 2018. № 1. С. 4–8.

Территориальные и социокультурные особенности развития практик инициативного бюджетирования

Левина Вера Владимировна,

профессор базовой кафедры Благотворительного фонда поддержки образовательных программ «КАПИТАНЫ» «Инновационный менеджмент и социальное предпринимательство» Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, доктор экономических наук
vvl2004@mail.ru

В статье рассмотрены территориальные и социокультурные особенности практик инициативного бюджетирования (ИБ). В результате проведенного исследования было установлено, что до 2020 г. среднее ежегодное количество новых практик ИБ в европейской части Российской Федерации было в 3 раза больше, чем в регионах Урала, Сибири и Дальнего Востока. Уровень бюджетной поддержки ИБ существенно выше в европейской части России, муниципальные практики, лидеры по количеству проектов, преобладают в регионах Урала и Сибири. Выводы свидетельствуют о неоднородности развития ИБ в России, влиянии социокультурных и территориальных факторов на параметры практик ИБ. Результаты подчеркивают необходимость учета данных особенностей при проектировании и развитии практик, модернизации инструментов ИБ.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, вовлечение жителей, регион, муниципальное образование, софинансирование, социокультурные факторы.

Введение. Партисипаторное или инициативное бюджетирование (далее также — ИБ) стало существенным новым направлением развития бюджетного процесса и местных сообществ во всем мире. Формирование первых подобных практик началось более 30 лет назад и продолжает развиваться. Значимость ИБ состоит в том, что оно позволяет более полно и качественно учитывать интересы населения при распределении и использовании бюджетных средств, повышая качество бюджетного процесса, и способствует развитию местных сообществ, вовлечению граждан в управление.

Одновременное распространение ИБ в разных (с точки зрения геоклиматических условий, истории, политических режимов) странах свидетельствует об объективной потребности граждан в подобном институте участия в общественной жизни, его значимости и потенциальной результативности.

В России партисипаторное бюджетирование в последние годы активно развивается. Так, по данным НИФИ Минфина России, за последние 10 лет количество инициативных проектов возросло более чем в 30 раз, а объем финансирования подобных инициатив увеличился в 25 раз¹. В такой ситуации с учетом существенного географического, экономического и культурного разнообразия нашей страны вызывает интерес вопрос о том, насколько территориальная специфика влияет на наличие, развитие, масштаб и специфику практик ИБ.

Однако изучению социокультурных факторов как основы развития и вариативности практик ИБ внутри страны пока уделяется недостаточное внимание. При этом, по нашему мнению, они влияют на систему организации взаимодействия участников в рамках процесса ИБ, проявленность инициативы, роль властей в продвижении подобных практик и многое другое в институциональных контурах каждой практики.

Гипотеза исследования состоит в том, что развитие практик ИБ связано с влиянием социокультурных факторов и имеет свою территориальную специфику.

Целью исследования является выявление особенностей российских региональных практик ИБ исходя из территориальной специфики для дальнейшего их развития.

Обзор литературы. Анализ социокультурных факторов развития практик вовлечения граждан в бюджетный процесс предполагает детальное изучение научных трудов в двух основных направлениях. Во-первых, это изучение особенностей территорий в контексте экономических различий, специфики общественных отношений, преобладающих ценностей, а также иных социокультурных аспектов, влияющих на развитие территорий. В данном направлении важными являются как исторические, так и географические предпосылки, поэтому исследования часто носят междисциплинарный характер. Во-вторых, мы рассматривали развитие теории и методологии ИБ как направления публичных финансов.

Для изучения особенностей территорий, влияющих на их развитие, могут быть использованы различные научные подходы. Мы принимали во внимание идеи центр-периферийной парадигмы, которая предполагает, что развитие территорий идет поэтапно и при этом происходят изменения, связанные с опережающим развитием городов — экономических центров и дальнейшим распространением достигнутых эффектов на периферийные территории. Для выделения групп регионов России, а также анализа внутрирегионального распределения территорий, отличающихся по социокультурным факторам, могут быть использованы теоретические подходы, основанные на концепции А.А. Аузана, выделяющего в зависимости от ценностных предпочтений и исторических предпосылок индивидуалистическую Россию (И-Россию) и коллективистскую Россию (К-Россию)². Обе эти концепции предполагают, что территории (субъекты РФ, города и сельские населенные пункты) классифицируются на основе влияния экономических и социокультурных факторов.

Особую роль в исследованиях А.А. Аузана играют ценности как фактор, влияющий на развитие социаль-

¹ Здесь и далее использованы данные Доклада о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/09/main/Doklad_o_luchshikh_praktikakh.pdf

² Аузан А.А. Культурные коды экономики: Как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. М.: АСТ, 2023.

ных процессов, на практики взаимодействия людей. По мнению Г. Хофстеде, они связаны с историческими предпосылками. К ним можно отнести склонность к сотрудничеству со стороны жителей, взаимное доверие, в том числе и к представителям органов власти, наличие устойчивых связей в локальных сообществах, отношение граждан к проявлению инициативы³. Все это, на наш взгляд, прямо влияет на возможности использования практик ИБ.

А.А. Аузан, характеризуя ценности российского общества, отмечает их биполярность. В И-России и К-России по-разному понимаются приоритеты и осуществляется взаимодействие, в том числе и в локальных сообществах. Разделение ценностных предпочтений имеет географическую привязку. Индивидуализм присущ крупным городам, а также восточным территориям России, начиная от Урала. Коллективизм преобладает на большей части европейской территории страны, кроме крупных городов⁴.

Вторым научным направлением, составляющим базу нашего исследования, является изучение ИБ как явления в публичных финансах. Как развитие практик ИБ, так и их осмысление стали реализовываться в России начиная с 2010-х годов. Первые работы были посвящены преимущественно изучению зарубежного опыта и возможности его применения в российских условиях, результатам, достигнутым в данной сфере некоторыми регионами и муниципальными образованиями⁵. Затем большое внимание уделялось изучению и совершенствованию инструментария ИБ, в частности, выбору показателей отбора проектов, методическому сопровождению процесса⁶. В последние годы можно выделить развитие более индивидуализированных практик ИБ. Они ориентированы на конкретную социальную группу, имеющую отличающиеся интересы и потребности (школьное, студенческое бюджетирование)⁷, а также развитие экосистемного подхода в ИБ⁸.

Отдельно можно выделить исследование вопросов бюджетной культуры, влияющих на ИБ. Так, С.В. Сятчихин отмечает, что «в соответствии с социокультурным подходом требуется изменение бюджетной культуры, которая в результате преобразует социально-экономические отношения... культура общественного участия может стать ключевым фактором повышения бюджетной эффективности»⁹.

Исходя из того, что социокультурные факторы и их влияние на территориальную дифференциацию практик ИБ изучены недостаточно, представляется важным проанализировать связи территориальных особенностей и развития практик ИБ, оценить значимость не только страновых различий, но и дифференциацию практик в России, что позволит более обоснованно подходить к дальнейшему развитию практик ИБ в разных регионах.

Материалы и методы. Материалами для исследования послужили доклады о развитии ИБ, подготовленные НИФИ Минфина России; статистические данные по российским регионам; правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований, регулирующие реализацию ИБ; данные, представленные на региональных сайтах органов власти, характеризующие развитие ИБ в регионах, в том числе данные, представленные на профильных порталах по ИБ.

В 2024 г. практики ИБ реализовывались в 81 субъекте РФ, а количество муниципальных образований, участвующих в данном процессе, составило около 12 тысяч.

Для анализа влияния различных факторов рассматривались характерные черты развития практик бюджетирования с учетом географической и климатической специфики регионов, их финансовой обеспеченности, а также социокультурных особенностей. Мы изучили регионы, в которых практики ИБ развивались наиболее активно с позиции количества практик бюджетирования и их финансовой обеспеченности. Внимание также было уделено динамике развития практик и ее взаимосвязи с социально-культурными особенностями территорий.

В результате развитие ИБ было предложено рассматривать для «первой России» на примере Москвы, Санкт-Петербурга и крупных городов, преимущественно миллионников. В качестве примера «второй России» мы рассматривали региональные столицы тех субъектов РФ, где численность населения составляет 350 тыс. человек и менее, и иные города со сходной численностью населения. «Третья Россия» рассматривалась на примере сельских практик ИБ, а «четвертая Россия» анализировалась на примере национальных республик. Анализ практик ИБ в И-России и К-России проводился в разрезе по федеральным округам, выявлялось количество региональных и муниципальных практик, анализировалась их финансовая обеспеченность. При этом принималась во внимание неоднозначность распределения регионов по федеральным округам. В частности, при рассмотрении Оренбургской области следует учесть, что значительная ее часть географически и исторически относится к Уралу, а ХМАО и ЯНАО следует рассматривать как сибирские регионы. Это было учтено при выборочном анализе конкретных практик и оценке их распределения по стране в целом.

Сами практики ИБ мы анализировали с помощью количественных параметров, а именно, доля средств на ИБ в бюджете субъекта РФ и бюджетная поддержка в расчете на одного жителя. Дополнительно для анализа разнообразия и развития практик ИБ в регионе мы принимали во внимание количество практик, которые реализуются на территории субъекта РФ. Кроме того, был проведен выборочный анализ качественных параметров реализации практик, а именно, реализуется

³ Минков М., Соколов Б., Ломакин И. Эволюция модели культурных измерений Хофстеде: параллели между объективной и субъективной культурой // Социологическое обозрение. 2023. Т. 22. № 3. С. 287–317. DOI: <http://doi.org/10.17323/1728-192x-2023-3-287-317>

⁴ Аузан А.А. Указ. соч.

⁵ Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). С. 117–122.

⁶ Левина В.В. Формирование и развитие механизмов инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 30 (702). С. 16–32.

⁷ Морунова Г.В., Гагаева М.В. Становление студенческого инициативного бюджетирования в вузах России // Банковское дело. 2024. № 1. С. 44–49.

⁸ Вагин В.В., Шугрина Е.С. Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 9–24.

⁹ Сятчихин С.В. Социокультурный подход к определению понятия «инициативное бюджетирование» // Финансовая жизнь. 2018. № 3. С. 28–31.

Таблица 1

Среднее количество практик ИБ по федеральным округам в 2023–2024 гг.

Показатель / округ	ЦФО	СЗФО	ЮФО	ПФО	ДВФО	СКФО	УФО	СФО
Среднее количество региональных практик в субъекте РФ, 2023 г.	2	2,64	1	2,29	1,27	0,43	2,17	1,7
Среднее количество региональных практик в субъекте РФ, 2024 г.	2,3	2,9	1,62	2,14	1,36	0,71	1,83	2
Рост 2024 г. / 2023 г., %	115,00	109,85	162,00	93,45	107,09	165,12	84,33	117,65
Среднее количество муниципальных практик в субъекте РФ, 2023 г.	0,89	4,73	6	10	1,73	4	7,17	2,2
Среднее количество муниципальных практик в субъекте РФ, 2024 г.	2,3	6,2	7,9	12,14	1,73	4,42	8,7	3,2
Рост 2024 г. / 2023 г., %	258,43	131,08	131,67	121,40	100,00	110,50	121,34	145,45

ли в регионе школьное и молодежное ИБ, начали ли реализовываться в регионе практики ИБ «снизу» или «сверху», трансформируется ли практика или остается практически неизменной в течение всего периода реализации, какие проекты преимущественно реализуются, они ориентированы преимущественно на выживание территории или ее развитие, как реализуется институциональное сопровождение процесса ИБ и т.д. Все это позволяет сделать предварительные выводы о качественном содержании практики вовлечения граждан в бюджетный процесс и выделить общее и особенное для групп регионов, реализующих данные практики.

Результаты исследования. Для получения первичного представления о распространенности практик ИБ в России был проведен анализ практик ИБ в разрезе федеральных округов. Он был основан на оценке количества практик бюджетирования в субъекте РФ в среднем по федеральному округу (табл. 1).

Установлено, что в 2023–2024 гг. все субъекты РФ в ПФО и УФО реализовывали практики ИБ, в 2024 г. также участвовали все субъекты РФ в ЮФО и СФО. Наименьшее распространение практик наблюдалось в СКФО, в котором в 2023 г. только около двух третей регионов использовали данный механизм, в 2024 г. произошло некоторое расширение использования практик ИБ, однако оно не стало столь массовым, как в большинстве других федеральных округов.

Рассматривая массовость и разнообразие практик регионального уровня, можно отметить, что более высокие показатели были присущи северо-западным, уральским и поволжским регионам. В указанных федеральных округах количество практик в среднем было более двух в каждом регионе. Распространенность муниципальных практик характеризуется сходными тенденциями: очевидными лидерами стали регионы Поволжья и Урала. Интересно, что наименьшее распространение в 2023 г. муниципальные практики получили в ЦФО, их количество менее одной практики в среднем на субъект РФ, несмотря на почти трехкратное увеличение количества подобных практик в 2024 г., что было обусловлено массовым внедрением муниципальных практик во Владимирской области. ЦФО — единственный федеральный округ, где муниципальные практики явно не преобладают над регио-

нальными. В остальных федеральных округах ситуация обратная, т.е. муниципальных практик больше, что является более естественным для развития ИБ. Можно предположить, что в центральной России используются более централизованные подходы к распределению и использованию финансовых ресурсов на территориальном уровне.

На рис. 1 представлены субъекты РФ, лидирующие по уровню расходов регионального бюджета на социальное финансирование ИБ в 2024 г.

Таким образом, очевидно, что уровень бюджетной поддержки практики ИБ существенно выше в европейской части России. Только 3 из 15 субъектов РФ, характеризующихся существенным уровнем расходов регионального бюджета на ИБ, расположены на Урале и в Сибири.

Распределение регионов-лидеров, в которых реализуется наибольшее количество муниципальных практик по территории Российской Федерации, достаточно равномерно. Треть регионов — в И-России, остальные, соответственно, в К-России. По количеству практик муниципального уровня в 2024 г. лидировали Оренбургская область, Краснодарский край, Самарская область, Ставропольский край, Свердловская область, Республика Коми (рис. 2).

При анализе практик в разрезе муниципальных образований по количеству проектов лидируют Краснодарский край (Новороссийск — 885 проектов), Омская область (Омск — 186 проектов), Республика Бурятия (Улан-Удэ — 145 проектов), Свердловская область (Екатеринбург — 67 проектов), ЯНАО, где реализовано 127 проектов в трех муниципальных образованиях (г. Губкинский, г. Муравленко, Ямальский район). Таким образом, в данной группе (за исключением Новороссийска) преобладают муниципальные образования, расположенные в И-России: Омская область, Бурятия, Свердловская область, ЯНАО. Интересно, что в ЯНАО количество муниципальных практик-лидеров — 3, а в остальных субъектах РФ — это единичные практики. При анализе объема средств ИБ на одного жителя лидерами также стали муниципалитеты ЯНАО.

При анализе истории становления региональных практик ИБ очевидно, что они первоначально появлялись и распространялись преимущественно в регионах, расположенных в европейской части Российской

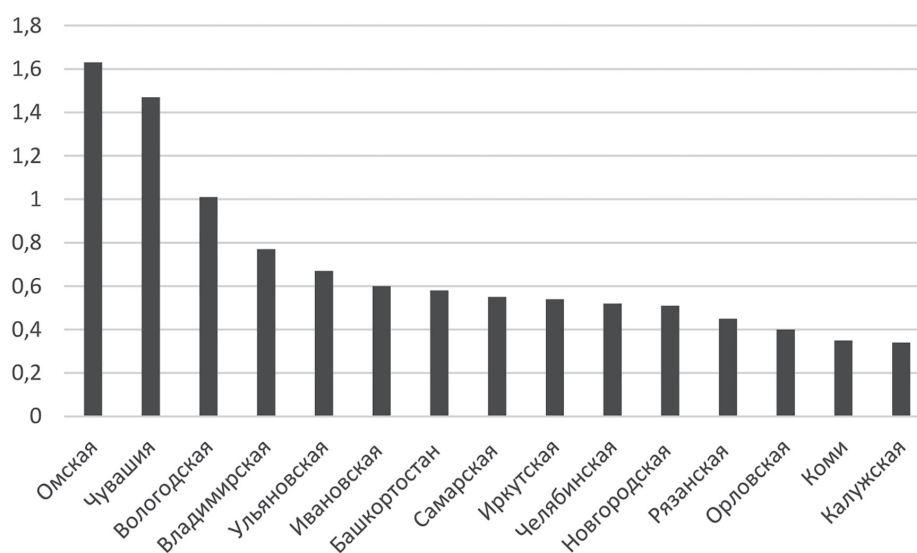


Рис. 1. Регионы-лидеры по доле расходов бюджета на софинансирование ИБ, 2024 г., %



Рис. 2. Регионы, в которых реализуется 4 и более муниципальные практики ИБ в 2024 г.

Федерации. Как показано на рис. 3, количество региональных практик, стартующих ежегодно, существенно больше в регионах, относимых укрупненно к К-России.

Нужно учитывать, что регионов, относимых к К-России, больше, их доля в общем количестве субъектов РФ составляет две трети. Однако количество практик отличается за исключением 2021 г. намного более существенно, чем в 1,5 раза. Наиболее очевиден этот разрыв на ранних этапах появления ИБ в России. Это свидетельствует о том, что востребованность крупных региональных практик с высокой долей софинансирования при прочих равных условиях выше в регионах, относимых к К-России. Внедрение региональных практик в И-России несколько отличалось, они не только стали массовыми позже, но и имели существенную специфику по своей сути.

Среди регионов И-России более активно внедрялись практики, предполагающие существенные отличия от софинансирования субсидиями из регионального

бюджета расходов местных бюджетов, необходимых для выживания территорий с привлечением граждан (иногда, формальным) к принятию решений по подготовке и выбору проектов. Чаше проекты регионов И-России предполагают больший уровень индивидуализации. На первом этапе это конкурсы ТОСов, т.е. практики, предполагающие поддержку «инициативы снизу» на уровне внутригородских и сельских сообществ. Позднее это практики, связанные с развитием школьного, студенческого и молодежного ИБ, конкурсами общественных стартапов.

В регионах И-России медленнее развивались стандартные практики ИБ, но быстрее и разнообразнее — более современные и индивидуализированные, т.е. отражающие интересы конкретных групп жителей. Например, проект «Молодежный бюджет» появился на Сахалине в 2018 г., что было одной из первых подобных практик в современной России. Доля таких региональных практик в регионах И-России существенно выше.

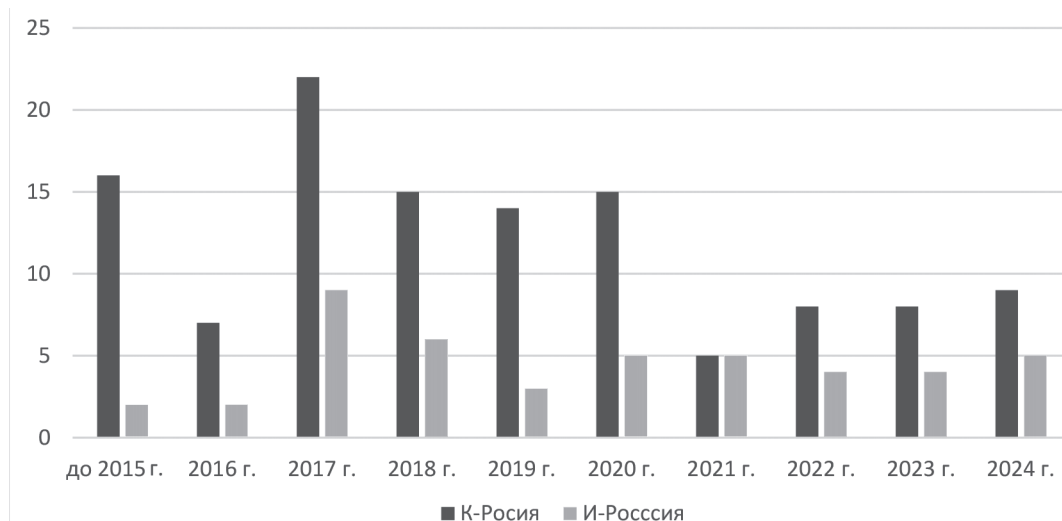


Рис. 3. Появление региональных практик ИБ, количество практик

Так, например, в 2024 г. среди региональных практик, которые начали реализовываться в И-России, 4 из 5 могут быть отнесены к группе практик, являющихся прогрессивными и отличающимися от стандартного формата в связи с акцентом на молодежи и детях или реализации узкопрофильных проектов. В частности, школьное ИБ в Кемеровской области — Кузбассе, реализация проектов ИБ по направлению «Молодежный бюджет» (Приморский край), студенческое ИБ (Якутия), конкурс на предоставление грантов губернатора ХМАО-Югры на развитие гражданского общества и реализацию проектов в области культуры, искусства и креативных индустрий (Ханты-Мансийск).

Также следует отметить, что распространение цифровых инструментов в муниципальных практиках выше в сибирских регионах. Лидеры по количеству участников интернет-голосований в муниципальных практиках в 2024 г. — Омск и Тюмень.

В регионах, относимых к И-России, наибольшая доля средств бюджета, направляемая на ИБ, в ХМАО. Округ характеризуется высоким уровнем бюджетных доходов и одновременно не слишком высокой численностью постоянного населения. Кроме того, в ХМАО достаточно большое внимание уделяется развитию механизмов вовлечения жителей в бюджетный процесс.

В регионах, включаемых в данную группу, более активно развивается школьное и молодежное бюджетирование. В Якутии, так же, как в ХМАО и в Сахалинской области, сформирована методическая база для развития школьного и молодежного бюджетирования¹⁰. В частности, в Якутии разработана и утверждена методика, в которой (кроме правил распределения средств) сформулированы и направления, которые могут финансироваться в рамках механизма ИБ. Нельзя использовать средства на проведение ремонта, на содержание работников. Подобная рамка поощряет инициативу учащихся, а не администрации образовательных учреждений в партисипаторном бюджетировании. В 2023 г. на школьное бюджетирование было направ-

лено 3 млн руб. из бюджета республики, в 2024 г. — 5,7 млн руб.

В качестве примера, когда практики «выросли снизу», можно привести пример ЯНАО. На уровне субъекта РФ изначально не были сформулированы общие требования по формированию, отбору и реализации проектов ИБ. Тем не менее практики начали использоваться начиная с 2018 г. Затем был сформирован проектный офис, который позволил активно реализовывать разнообразные инициативы в рамках проекта «Уютный Ямал». При невысоком уровне бюджетных затрат содержание практики ИБ в нем соответствует подходам, свойственным регионам И-России. По нашему предположению, эти черты связаны с разнообразием проектов и моделей самих практик бюджетирования, их существенных отличий в различных муниципальных образованиях, изменениями в процессах бюджетирования, которые наблюдаются на протяжении реализации проектов в регионе.

Следующей чертой ИБ, присущей регионам И-России, является активная реализация практик студенческого ИБ. По итогам 2024 г. это Москва, Забайкальский край, Свердловская и Костромская области, ХМАО, Якутия и Казань.

Еще одна характеристика практик ИБ, которая более свойственна И-России, — наличие проектных центров ИБ, что характеризует более высокий уровень институционализации практик, качества их сопровождения, наличие больших возможностей для вовлечения граждан и согласования интересов в процессе реализации практик.

На рис. 4 представлена карта, на которой выделены субъекты РФ и муниципальные образования, в которых созданы проектные центры и офисы.

Более половины всех проектных центров ИБ субъектов РФ сосредоточены в регионах И-России, а среди муниципальных центров их количество составляет две трети (19 из 29). Наибольшая концентрация данных центров в ХМАО и ЯНАО, что позволяет более полно, разнообразно и качественно содействовать вовлечению жителей в бюджетный процесс, отбору и реализации проектов ИБ.

¹⁰ Алексеев И.И. Развитие практик инициативного бюджетирования в республике Саха (Якутия) // Экономика Востока России. 2024. № 1 (16). С. 27–31.



Рис. 4. Регионы, в которых созданы проектные центры и офисы ИБ

Таким образом, в качестве особенностей реализации практик ИБ в регионах И-России можно выделить:

- наличие большого количества практик школьного, студенческого и молодежного ИБ;
- более высокий уровень распространения проектных центров и офисов;
- появление практик в местных сообществах и их последующая институционализация, «инициатива снизу»;
- индивидуализация практик, их существенная трансформация и быстрое развитие.

Для регионов К-России свойственна реализация крупных региональных практик ИБ. Именно в этих регионах распространена ситуация, когда происходит реализация только одной практики ИБ в субъекте РФ. В 2024 г. только 4 региона И-России реализуют подобный подход, в то время как в К-России их 17 (рис. 5). В 2023 г. ситуация была сходной: 3 региона И-России и 15 регионов К-России использовали только одну практику в субъекте РФ.

Рассмотрим содержание практик ИБ в некоторых регионах К-России подробнее, чтобы выделить качественные их аспекты. Так, в Чувашии уровень поддержки из республиканского бюджета отличается в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности и численности населения, для меньших по численности муниципальных образований, с более низким уровнем обеспеченности софинансирования из республиканского бюджета выше и достигает 80%. Преобладают типичные для российских практик партисипаторного бюджетирования направления реализации проектов, а именно ремонт дорог (более трети всех проектов), реконструкция объектов ЖКХ, детских площадок, мест массового отдыха, объектов социально-культурной сферы. Интересно, что в 2024 г. использовался бумажный формат подачи заявок. Для сельских территорий, где проживают и, соответственно, готовят проекты в большей мере пожилые жители, сохранение традиционного подхода способствует вовлечению тех участников, для которых использование современных технологий непривычно и затруднительно.

В Ульяновской области преобладает финансирование ИБ за счет средств областного бюджета, из него финансируется более 70% всех расходов, местные

бюджеты вносят более 10%, а остальная часть — платижи жителей и спонсоров. Особенностью практики ИБ является то, что в рамках программы используется институт кураторства. Кураторы — сотрудники местных администраций координируют деятельность по ИБ, информируют о новациях, способствуют более активной реализации практики. Такой подход позволяет предположить первоочередную заинтересованность в реализации программы органов власти, а не самих жителей. Это иллюстрирует модель «инициативы сверху».

В Краснодарском крае интересно проследить развитие практики, которая начала реализовываться в 2020 г., изначально была ориентирована на сельские территории, а городские округа начали в ней участвовать только с 2024 г. Учитывая, что Краснодар — один из крупнейших городов России, которому, очевидно, присущи черты И-России, в данном случае развитие практики связано преимущественно с той частью субъекта РФ, которой свойственны характеристики К-России. Отчасти это обусловлено тем, что ИБ начало реализовываться как «инициатива сверху» и поступательно внедрялось в управленческие практики в регионе.

Итак, для регионов К-России характерными чертами реализации ИБ являются:

- более раннее появление практик ИБ;
- наличие крупных региональных практик с высоким уровнем софинансирования;
- проявление инициативы со стороны региональных и местных властей;
- преобладание «проектов выживания», т.е. проектов, которые предполагают преимущественно решение задач местных властей в сфере поддержания инфраструктуры;
- сравнительно высокий уровень стандартизации и стабильности практик, т.е. рост объемов используемых средств при сохранении общих контуров практики ИБ.

Обсуждение и заключение. Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Развитие практик ИБ происходит достаточно активно как в И-России, так и в К-России. В К-России более распространены практики, предполагающие активное участие органов региональной власти, в том числе финансовое. В И-России можно выделить более



Рис. 5. Субъекты РФ, где реализуется только одна региональная практика ИБ

активное развитие малых низовых практик. На начальном этапе это часто сопряжено с более низким или отсутствующим региональным софинансированием.

2. В И-России несколько более активно развиваются молодежные и школьные практики ИБ (Санкт-Петербург, Ямал, Якутия). Однако и в К-России подобные инициативы реализуются.

3. В К-России можно рекомендовать уделять большее внимание софинансированию со стороны региональных властей¹¹, созданию условий для сотрудничества органов власти и активных участников процесса ИБ, сохранять и поддерживать возможность очного участия в собраниях, голосованиях даже при внедрении и расширении цифровых форматов реализации практик¹².

4. Для И-России можно рекомендовать более активно внедрять новые подходы и практики в ИБ, использовать одновременно несколько практик в субъекте РФ и муниципальном образовании, сегментировать группы участников по возрасту, интересам, потребностям, использовать в большей мере цифровые форматы взаимодействия.

5. Полученные выводы и результаты представляется целесообразным учитывать при совершенствовании федерального законодательства об инициативном бюджетировании в части сохранения многовариантности реализации практик в различных регионах, а также на региональном и местном уровне при проектировании практик, их сопровождении и модернизации с использованием правовых, финансовых и социальных инструментов.

¹¹ Левина В.В. Факторы, влияющие на развитие региональных практик инициативного бюджетирования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2024. № 2. С. 8–13. DOI: <https://doi.org/10.18572/2500-0349-2024-2-8-13>

¹² Вагин В.В., Шатохин Д.А., Петрова И.В. Цифровые решения в инициативном бюджетировании: состояние, тренды и барьеры

ры // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2024. № 3 (147). С. 63–68.

Литература

1. Алексеев И.И. Развитие практик инициативного бюджетирования в республике Саха (Якутия) / И.И. Алексеев // Экономика Востока России. 2024. № 1 (16). С. 27–31.
2. Аузан А.А. Культурные коды экономики: Как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа / А.А. Аузан. Москва : АСТ, 2023. 147 с.
3. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). С. 117–122.
4. Вагин В.В. Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении / В.В. Вагин., Е.С. Шугрина // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 9–24.
5. Вагин В.В. Цифровые решения в инициативном бюджетировании: состояние, тренды и барьеры / В.В. Вагин, Д.А. Шатохин, И.В. Петрова // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2024. № 3 (147). С. 63–68.
6. Левина В.В. Факторы, влияющие на развитие региональных практик инициативного бюджетирования / В.В. Левина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2024. № 2. С. 8–13.
7. Левина В.В. Формирование и развитие механизмов инициативного бюджетирования / В.В. Левина // Финансы и кредит. 2016. № 30 (702). С. 16–32.
8. Лукьянова Н.Г. Школьное инициативное бюджетирование в Санкт-Петербурге: достижения и точки роста / Н.Г. Лукьянова, М.Ю. Славгородская, С.К. Несговорцов // Финансовый журнал. 2025. Т. 17. № 2. С. 39–55.
9. Минков М. Эволюция модели культурных измерений Хофстеде: параллели между объективной и субъективной культурой / М. Минков, Б. Соколов, И. Ломакин // Социологическое обозрение. 2023. Т. 22. № 3. С. 287–317.
10. Морунова Г.В. Становление студенческого инициативного бюджетирования в вузах России / Г.В. Морунова, М.В. Гагаева // Банковское дело. 2024. № 1. С. 44–49.
11. Сятчихин С.В. Социокультурный подход к определению понятия «инициативное бюджетирование» / С.В. Сятчихин // Финансовая жизнь. 2018. № 3. С. 28–31.

Муниципальная (контр)реформа 2025 г.: федеральный замысел и его восприятие парламентскими партиями, региональными и местными властями, экспертами и населением

Швецов Александр Николаевич,

главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор
san@isa.ru

Минувший 2025 г. ознаменовался началом новой муниципальной реформы, которая пересматривает существенные положения запущенной двадцатью годами ранее своей предшественницы, что позволяет квалифицировать нынешние изменения как контрреформу. Опыт реформирования учит, что успех или неуспех иницилируемых верховной властью преобразований в решающей степени зависит от их восприятия основными участниками отношений, возникающих по поводу проводимых изменений. Восприятие реформы является важнейшим индикатором адекватности ее замысла реальной проблемной ситуации на местах, его соответствия интересам и ожиданиям акторов муниципального развития, а также уровня их доверия федеральной власти. Как именно воспринимается ее новая инициатива, в статье выясняется через анализ публично выраженного отношения к реформе парламентских партий, региональных и местных властей, экспертного сообщества и, главное, источника всякой власти — населения, которое непосредственно «на себе» в своей повседневности, в отличие от других участников, занимающихся вопросами реформирования профессионально («по должности»), прочувствует, пойдут ли изменения на благо или во вред? Предметом рассмотрения выбраны самые дискуссионные составляющие реформы, некоторые из которых «под огнем критики» претерпели изменения.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, реформы и контрреформы, публичная власть, органы государственной власти.

Местное самоуправление в историческом контексте

Разворачивающаяся с прошлого года реформа местного самоуправления¹ разделила всех вовлеченных в нее на два лагеря — *pro* и *contra*. Первые воспринимают реформу своей победой, вторые — поражением. Однако если рассматривать нынешнюю реформу не изолированно, саму по себе, а брать ее в историческом контексте, то эйфория первых и уныние вторых — преждевременны и нефатальны: не исключено и вполне допустимо, что в обозримой перспективе победители и побежденные могут поменяться местами. Дело в том, что новая реформа отнюдь не первая, а *очередная*, и не только в коротком постсоветском периоде, но и в продолжительной (со второй половины XIX в.) *противоречивой и непоследовательной*, но, тем не менее, *неразрывной* истории метаморфоз местного самоуправления. *Целостность* этому процессу придает то, что он вот уже полтора с лишним века проходит под знаком соперничества двух принципиально разных идейных подходов — доморощенного «консервативного» и заимствованного «либерального», ориентирующегося на западноевропейский опыт. Первая линия во главу угла ставит идею о единстве системы государственной власти на всех ее уровнях, рассматривающую органы на местах как местные органы государственного управления. Вторая линия имеет в своей основе общественно-хозяйственную теорию самоуправления, трактующую местные учреждения как обществен-

ные по своей сути, отличные от государственных органов. В соперничестве этих подходов попеременно побеждает то один, то другой, из-за чего местное самоуправление развивается повторяющимися *рывками и откатами* по схеме «реформа-контрреформа»².

Феномен *поступательно-возвратных пульсаций* характерен и для новейшего времени. Муниципалитеты то разукрупняют, то объединяют, то передают им дополнительные права, то забирают, то расширяют их налоговые полномочия, то сужают, то вводят выборность местных глав, то упраздняют и т.п. Чтобы полноценно воспринять этот феномен, необходимо видеть его в органической связи и с тем временем, когда он возник, и с нашим временем, в котором он продолжает жить.

Опыт также учит, что успех или неуспех (неизбежно *временные*) иницилируемых верховной властью преобразований в решающей степени определяется их *восприятием*³ основными участниками отношений,

² Каждая новая реформа, пересматривающая, корректирующая или отменяющая существенные положения своей предшественницы, выступает по отношению к ней как контрреформа. Но на следующей итерации последняя сама интерпретируется уже как реформа, а идущая ей на смену и отрицающая свою предшественницу будет выступать как контрреформа и т.д. Чтобы подчеркнуть отмеченную двойственность, далее по тексту мы будем использовать необычную словесную конструкцию — «(контр)реформа», соединяющую воедино оба попеременно сменяющих друг друга понятия.

³ Восприятие может быть открытым, т.е. публично выражаемым и, значит, доступным для его анализа и интерпретации (что является целью и предметом статьи), или латентным, т.е. недоступным для прямого обращения с ним и о котором можно судить лишь по косвенным признакам (чем в статье мы не занимаемся).

возникающих по поводу реформирования. Восприятие реформы является важнейшим *индикатором* адекватности ее замысла реальной проблемной ситуации на местах, ее соответствия интересам и ожиданиям акторов муниципального развития, а также уровня их доверия федеральной власти⁴. Как именно воспринимается ее *новая* инициатива — с одобрением или неприятием, с воодушевлением или равнодушием, с поддержкой или противодействием — можно *отчасти* понять по выраженному публично отношению к реформе парламентских партий, региональных и местных властей, экспертного сообщества (включая общественные организации) и источника всякой власти — населения, которое непосредственно «на себе» в своей повседневности, в отличие от других участников, занимающихся вопросами реформирования профессионально («по должности») в качестве субъектов этого процесса, почувствует, пойдут ли изменения на благо или во вред? Для выяснения и оценки восприятия реформы вынужденно (из-за краткости изложения) выбраны наиболее дискуссионные ее составляющие, некоторые из которых «под огнем критики» претерпели изменения. Таким образом, перед нами предстает очень существенная и очень непростая задача, заслуживающая самого внимательного отношения. Требуется только увидеть и понять многосторонний смысл совершающегося и после этого сделать определенные выводы.

Предпосылки и замысел федеральной (контр)реформы 2025 г.

Задумываясь о предпосылках и смысле новой (контр)реформы, возникает *принципиальный* вопрос, почему вдруг понадобилось *прерывать* двадцатилетний (с 2003 г.) процесс постепенных изменений и *начинать новую коренную перестройку* местного самоуправления? Первопричину новой (контр)реформы один из ее глашатаев усматривает в том, что местное самоуправление в нынешнем виде «как инструмент не работает». Несомненно, муниципальное развитие испытывает множество разнообразных и острых проблем и не отвечает в полной мере ожиданиям (в значительной мере, неоправданным), но вряд ли заслуживает такой огульной и уничижительной оценки⁵, которая едва ли может служить достаточным основанием для нового повсеместного и существенного перекаривания муниципальной России. Но

тогда в чем истинная причина? В нашем понимании, мы вновь имеем дело с проявлением отмеченной выше закономерности поступательно-возвратных пульсаций в развитии местного самоуправления, вызванным *гипертрофированной* неудовлетворенностью ситуацией и неизбывным *утопическим* стремлением справиться с массой проблем одним махом и единообразно на всей многоликой и огромной территории страны. Вот и на этот раз «спасительным» *направлением* (контр)реформы 2025 г. стало кардинальное переформатирование организации муниципального пространства⁶.

Напомним, что это не первый в ряду «муниципальных переделов» в современной России, и в ходе каждого из них кардинально менялся численный состав административно-территориальных единиц, в границах которых по Конституции РФ должно осуществляться местное самоуправление. Муниципальная реформа 90-х годов резко и намного (более чем в 2,5 раза — с 30 до 12,5 тыс.) *уменьшила* их количество по сравнению с советским периодом, а всего через 10 лет развернувшаяся в начале 2000-х годов (контр)реформа резко и также сильно (в 2,7 раза — до 31 тыс.) вновь *увеличила* число муниципальных образований⁷. Уменьшение числа муниципалитетов в первой реформе произошло за счет их слияний или поглощений, а также «естественной убыли» населенных пунктов, во второй же (контр)реформе увеличение числа муниципалитетов было обусловлено стремлением приблизить местное самоуправление к населению, для чего статусом муниципального образования наделялись городские и сельские поселения, и таким образом была сформирована двухуровневая структура местного самоуправления. И все изменения проводились по единой на всем пространстве страны схеме, вопреки критическим оценкам предпосылок и последствий такого подхода. Неудивительно, что вскоре начал набирать силу процесс «отката» от первоначального замысла реформы: в «центре» и «на местах» зазвучали предложения о *консолидации* муниципальных образований. Объединять предлагалось те, в которых отсутствовала экономическая основа. В ряде регионов (в Нижегородской,

⁴ О месте и роли феномена общественного доверия государственной власти и, в частности, проводимой ею муниципальной реформы, см.: Бенедисюк А.Н. Доверие как системообразующий принцип организации государственного механизма в современной России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2026. № 2. С. 28–32.

⁵ Им также была высказана претензия и к действующему закону о МСУ, который, по мнению П.В. Крашенинникова, отработал свое и необходимо принимать новый. Между тем неудовлетворенность законом вызвана всего лишь тем, что в него не вносилось огромное количество несистемных (т.е. не затрагивающих его существенные положения) поправок. Возможно, и следует привести в порядок нынешний закон. Но упорядочивание правовой основы — это вопрос юридической техники, а не принятие принципиально другого закона, запускающего новую (контр)реформу.

⁶ Не может не удивлять несистемный замысел (контр)реформы, который сконцентрировался на важном, но всего лишь одном из комплекса аспектов функционирования института МСУ. Например, остался не затронутым вопрос об экономических и финансовых основаниях МСУ, который сохраняет свою актуальность при любых конфигурациях территориальной организации МСУ.

⁷ Колебания количества муниципальных образований сопровождаются изменениями их пространственных параметров — размеров (площади) и конфигурации территориальных локальностей, подпадающих под юрисдикцию органов местного самоуправления. В зависимости от вектора этих изменений расширяется или сокращается социально-экономический потенциал муниципальных образований (численность и структура жителей, состав предприятий, виды и запасы природных ресурсов, обеспеченность объектами социальной, производственной и транспортной инфраструктуры и т.п.). При этом каждое обновление территориальной «нарезки» муниципальных образований влечет за собой наряду с изменениями факторов, составляющих экономическую основу местного самоуправления и определяющих его доходный потенциал, трансформацию состава и объема расходных обязательств местного самоуправления, определяющих затраты местных бюджетов.

Костромской, Белгородской, Московской областях и др.) не ограничились призывами и начали активную деятельность по фактическому укрупнению и снижению количества муниципалитетов и под предлогом уменьшения доли дотационных поселений (в основном в сельской местности) и сокращения расходов на содержание аппаратов управления на местах, а также адаптации территориальной структуры местного самоуправления к изменениям в размещении производства, в балансе трудовых ресурсов и развитии транспортной сети. Но в большинстве регионов сохранялась двухуровневая структура местного самоуправления. На этом такие резкие колебания не окончились. В соответствии с первоначальным замыслом очередной (2025 г.) волны преобразований вновь планировалось резкое *сокращение* числа муниципальных образований за счет их объединения и укрупнения при намеченном *сносе* «двухэтажной» конструкции местного самоуправления. Образцом при этом стал опыт тех 20 регионов, в которых уже в рамках прежней реформы на основе соответствующих региональных законов был осуществлен переход к одноуровневой организации местного самоуправления.

Другим направлением (контр)реформы стало встраивание местного самоуправления в систему публичной власти при одновременном сохранении автономности этого института от органов государственной власти. Признание местного самоуправления еще одним звеном системы публичной власти не вызвало особых вопросов, ибо речь идет всего лишь об устранении, как указал Конституционный Суд РФ⁸, конституционно-правового нонсенса. Кроме того, Конституционный Суд РФ еще раз подтвердил, что конституционные новации 2020 г. «не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий». Но вот в вывод, что эти новации «не свидетельствуют о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти», на наш взгляд, вносит *диссонанс* то, что органы местного самоуправления исполняют *исключительно государственные* (зафиксированные в федеральном законодательстве) социальные и иные обязательства перед гражданами, на муниципальный уровень делегируется все больше *государственных* полномочий в ущерб решению вопросов местного значения, *государство* же наделяет своими решениями органы местного самоуправления возможностями, необходимыми для исполнения их обязательств.

Совпадения и различия в восприятии (контр)реформы 2025 г.

Составляющая (контр)реформы, связанная с обновлением Конституции РФ в части регулирования публичной власти, стала предметом, главным образом, научных и экспертных обсуждений. В отношении

взаимодействия государственной и муниципальной властей спектр мнений простирался от гипертрофированных подходов к самостоятельности местного самоуправления до признания чуждости для России института местного самоуправления как такового и предложения заменить его местным госуправлением⁹. В связи с этим примирившая всех концепция *единства* публичной власти с выделением *подсистем* государственной власти и местного самоуправления экспертами была признана сбалансированной и перспективной¹⁰.

Гораздо больший интерес и в политических кругах, и в научно-экспертном сообществе, и среди практиков, и населения вызвала *главная* компонента (контр)реформы, предусматривающая переход к одноуровневой организации местного самоуправления. Вокруг нее развернулась острая длившаяся три года дискуссия, которая привела к существенной корректировке законопроекта — вместо исходного *централизованного унифицированного для всех регионов* подхода был принят *децентрализованный вариантный механизм выбора каждым регионом* наиболее подходящей структуры организации местного самоуправления. Тем самым создан важный *прецедент* проведения муниципальных реформ с *большим* учетом сильно неодинаковых региональных условий.

Проведем краткий обзор восприятия (контр)реформы.

Парламентские партии. Инициатором (контр)реформы выступила всесильная «Единая Россия», представители которой внесли в Госдуму соответствующий законопроект и активно занимались его продвижением на разных публичных площадках и мероприятиях. Однако мощного политического и организационного ресурса оказалось недостаточно, чтобы «продать» исходный замысел (контр)реформы, который в итоге претерпел существенные изменения. При голосовании в Госдуме за скорректированный вариант законопроекта выступили парламентские партии — «Единая Россия» (несмотря на отторжение ее первоначальной концепции), ЛДПР и «Новые люди». Выступавшие же с самого начала принципиальными противниками муниципальной (контр)реформы как таковой — КПРФ и «Справедливая Россия — За правду» (СРЗП) — не поддержали даже компромиссный вариант.

Региональные власти. Первоначальный жестко *безальтернативный* (с упором на универсальные для всех регионов правила) замысел (контр)реформы большинство регионов восприняли остро критически¹¹.

⁹ Некоторые ученые настаивали на возврате к характерному для советского периода государственному статусу местного самоуправления, закрепив централизацию власти, начиная федеральным и заканчивая муниципальным уровнем. Захаров И.В. К вопросу о соотношении государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 23.

¹⁰ Чертков А. Публичная власть в обновленной Конституции. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/?ysclid=moilqv0iv404111734>

¹¹ Говоря о позиции региональной власти, надо учитывать, что ее ветви (глава региона и законодательный орган) могут

⁸ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73647918/?ysclid=mosiii413230249929>

В явную оппозицию встали около 20 субъектов Российской Федерации, в том числе республики — Татарстан, Якутия, Крым, Чечня, Хакасия. Региональное противодействие вынудило федеральную власть пойти на компромисс, допустив в Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — ФЗ № 33) право регионов самим выбирать предпочтительный вариант муниципальной структуры.

По своему отношению к окончательному замыслу (контр)реформы регионы разделились на три группы. *Одна* — это регионы, которые поддержали изначальную идею перехода только на *одноуровневую* структуру местного самоуправления (муниципальные районы заменяются муниципальными округами, поселенческие муниципалитеты ликвидируются). Таких оказалось 34 субъекта Российской Федерации, из которых 20 провели такую реструктуризацию в опережающем порядке без федеральной законодательной базы еще в ходе предыдущей реформы 2003 г. *Другую* группу составили 40 регионов, которые отдали предпочтение *смешанной* структуре, в которой всего лишь часть районов подлежит преобразованию в одноуровневые муниципальные округа. *И еще одна* группа из 15 регионов воспользовалась правом сохранить дореформенную *двухуровневую* структуру (поселения + районы). Это право было предусмотрено для тех субъектов Российской Федерации, которые обладают особыми (?) признаками (историческими, социально-экономическими и др.). Некоторые регионы (например, Ульяновская область) не приняли на веру преимущества одноуровневой системы местного самоуправления и в порядке эксперимента ввели ее в нескольких районах, чтобы проверить, будет лучше или нет.

Региональные различия в восприятии (контр)реформы, которые выразились в выборе разных вариантов организации местного самоуправления, нашли отражение в изменениях, внесенных в законодательство регионов. Содержательный разбор этих законодательных новаций представлен в обстоятельной статье Е.С. Шугриной¹².

Муниципалитеты. Замысел (контр)реформы ожидаемо вызвал его отторжение муниципалитетами, которые подлежали укрупнению (слиянию) или ликвидации с высвобождением многочисленных выборных и должностных лиц. Выражением категорического неприятия этих преобразований и их негативных последствий стал ряд демонстративных отставок выборных лиц (как, например, главы одного из ликвидируемых районов Красноярского края или

мэра города Дудинка). Регионы, недовольные жестким нажимом на них федеральной власти, по отношению к муниципальным властям сами склонны творить произвол. Например, в том же Красноярском крае во многих муниципалитетах их реструктуризация была проведена без получения согласий со стороны представительных органов местного самоуправления. Муниципалитеты опять оказались *заложниками* и *единственными* пострадавшими от безудержного реформационного зуда государственных властей. Начавшаяся (контр)реформа опять лишила нижний уровень публичной власти долговременной устойчивости, жизненно важной не только для самого местного самоуправления, но и для покоящейся на муниципальном фундаменте пространственной организации российского общества и системы управления страной.

Эксперты. Говорить о консолидированном восприятии (контр)реформы экспертным сообществом, разумеется, не приходится. В экспертной среде высказываются различные точки зрения как в поддержку, так и против новых преобразований. И теми, и другими опубликованы десятки статей. Обескураживающей является только позиция тех экспертов, которые еще до принятия ФЗ № 33 восприняли предусмотренную им новацию как *неизбежность*. Двадцать лет назад они так же убежденно выступали за приближение местного самоуправления к населению путем создания поселенческих муниципалитетов, теперь же — поддерживают возвратное движение. При этом звучат неубедительные уверения, что новые преобразования не принесут ущерб (а выгоду?) населению, а затронут исключительно органы власти и управления, которым как раз пророчат значимый положительный эффект за счет исключения дублирования, консолидации бюджетных и кадровых ресурсов, повышения эффективности работы аппарата, улучшения территориального планирования и др.¹³

Население. Особого внимания заслуживает восприятие (контр)реформы местного самоуправления населением, которое является *конечным* потребителем пореформенных результатов на локальных территориях. Именно *мнение населения* по поводу изменений служит самой важной неформальной *оценкой* их замысла и того, как он будет осуществляться органами государственной власти и местного самоуправления, а также оценкой соблюдения этими органами Конституции РФ (ст. 132), требующей от единой системы публичной власти действовать *в интересах населения*. Но вся система публичной власти вовсе не ощущает своей ответственности за это, ибо мнение населения, которое специально и системно не изучается, неизвестно властям и по этой причине не может быть использовано для оценки их деятельности и корректировки решений. Неясно и *что такое* интересы населения во всем их содержательном разнообразии и как может

не придерживаться одинаковой точки зрения (такая ситуация сложилась, например, в Красноярском крае). В таком случае почти всегда решающее слово остается за высшим должностным лицом, которое, будучи выдвиженцем президента и членом «Единой России», опирается на федеральную поддержку.

¹² Шугрина Е.С. Первые шаги субъектов Российской Федерации по реализации нового федерального закона о местном самоуправлении // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2025. № 4. С. 18–24.

¹³ Малявкина Н.В. Переход к одноуровневой системе местного самоуправления: организационно-правовые аспекты и особенности преобразования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2025. № 1. С. 24.

неопределенное понятие служить целевым ориентиром деятельности системы власти. Но ее сама это ни коим образом не смущает, и она ведет себя так, как будто и мнение населения, и его интересы ей известны. К примеру, часто можно слышать, что населению, якобы, все равно, кто ему в его повседневности оказывает те или иные услуги — местное ли самоуправление или же государство. Но кто, когда и как спрашивал об этом население? Никто и никак, это попросту *фейк*. И кто заинтересован в распространении такого мнения? По-видимому, сторонники окончательного решения вопроса о достраивании «вертикали власти» путем замены местного самоуправления на местные государственные органы. Населению же, не исключено, все же важнее, чтобы тот, кто оказывает ему услуги, был бы зависим не от своего вышестоящего начальника, а от того самого населения, мнение которого оно могло бы выразить напрямую через участие в местных выборах или иных формах непосредственного народовластия. В пользу того, что населению совсем не безразличен такой выбор, свидетельствуют примеры происходивших в ряде регионов (в Красноярском крае, Республике Алтай, Хакасии) массовых акций населения против предусмотренной нынешней (контр)реформой ликвидации поселенческого звена местного самоуправления.

Между тем региональные власти не только не учитывают мнение населения, но и умаляют права местных жителей на реализацию местного самоуправления. На региональном уровне существенным образом

пересмотрены процедуры учета мнения населения по поводу территориальных изменений и их социально-экономических оснований, а также в части проведения процедуры публичных слушаний при существенных территориальных преобразованиях¹⁴. Значимым признаком местного самоуправления является его приближенность к населению, которая означает систематическую тесную взаимосвязь жителей, органов и должностных лиц муниципального образования. Однако с принятием ФЗ № 33 — это качество неизбежно будет утрачиваться¹⁵.

Заключение

Признавая значение объективных проблем развития местного самоуправления, не менее важной для состояния этого публичного института является государственная политика. Ее качество исчерпывающе характеризуют принимавшиеся на всем протяжении постсоветского периода федеральные решения, которые не отличались последовательностью, завершенностью и результативностью, что оказалось значимой причиной невысокого качества российского местного самоуправления. У новой (контр)реформы, к сожалению, нет шансов изменить сложившуюся практику.

¹⁴ Шахов А.А. Пределы территориальных изменений: красноярский прецедент // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2026. № 1. С. 32.

¹⁵ Васильев С.А. Противоречия в развитии местного самоуправления в современных условиях // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2026. № 1. С. 30.

Литература

1. Бенедисюк А.Н. Доверие как системообразующий принцип организации государственного механизма в современной России / А.Н. Бенедисюк // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2026. № 2. С. 28–32.
2. Васильев С.А. Противоречия в развитии местного самоуправления в современных условиях / С.А. Васильев // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2026. № 1. С. 28–31.
3. Захаров И.В. К вопросу о соотношении государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти / И.В. Захаров // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 21–26.
4. Малявкина Н.В. Переход к одноуровневой системе местного самоуправления: организационно-правовые аспекты и особенности преобразования / Н.В. Малявкина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2025. № 1. С. 22–25.
5. Шахов А.А. Пределы территориальных изменений: красноярский прецедент / А.А. Шахов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2026. № 1. С. 32–35.
6. Шугрина Е.С. Первые шаги субъектов Российской Федерации по реализации нового федерального закона о местном самоуправлении / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2025. № 4. С. 18–24.
7. Чертков А. Публичная власть в обновленной Конституции / А. Чертков // Адвокатская газета. 2020. 26 марта.

При возникновении вопросов,
связанных с оформлением материалов,
просим обращаться в редакцию по телефону:
8 (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

Регулирование гарантий осуществления полномочий лицами, замещающими муниципальные должности, на федеральном и региональном уровнях*

Кискин Евгений Владимирович,

директор Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
kiskin-ev@ranepa.ru

Кабанова Ирина Евгеньевна,

эксперт Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
kabanova-ie@ranepa.ru

В статье анализируется законодательство, регламентирующее предоставление гарантий (как осуществления полномочий, так и трудовых и социальных) должностным лицам местного самоуправления. Подчеркивается, что для правомерного и безопасного функционирования должностных лиц местного самоуправления необходим корпус федеральных и региональных нормативных правовых актов, устанавливающих базовые ориентиры и минимальные перечни в данной сфере. Целесообразно закрепить в федеральном законодательстве системно согласованные минимальные перечни гарантий, предоставляемые муниципальным должностным лицам (как для обеспечения исполнения полномочий, так и в качестве компенсации существующей нагрузки и установленных ограничений).

Ключевые слова: гарантии, должностные лица местного самоуправления, деятельность на постоянной основе, деятельность на непостоянной основе, единая система публичной власти.

Регулирование профессиональной деятельности выборных лиц местного самоуправления — глав муниципальных образований, депутатов представительных органов, а также председателей, заместителей председателя и аудиторов контрольно-счетных органов — имеет особое значение в силу важности реализуемых ими полномочий: именно они своими действиями и решениями осуществляют от имени населения публичную власть.

Статьей 25 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — Закон № 33-ФЗ) названные лица обозначены как «лица, замещающие муниципальные должности», при этом допускается наделение указанным статусом и иных лиц в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Следует отметить, что понятие «муниципальные должности» закон не раскрывает. Руководствуясь ближайшей аналогией — с дефиницией государственной должности — можно предположить, что **законодатель понимает муниципальные должности как должности, учреждаемые уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий органов местного самоуправления**¹. Ключевые их признаки: учреждение уставом муниципального

образования, возможность принятия (единолично или в составе коллегиального органа) публично-властных решений и особый порядок замещения (на выборах или по решению представительного органа).

Полагаем, что профессиональную деятельность соответствующих лиц, в особенности замещающих должности на постоянной основе, можно отнести к трудовой деятельности в широком смысле, как она понимается ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации («Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.»)².

В то же время указанная деятельность реализуется не в рамках трудовых отношений в узком смысле (отношений работника и работодателя)³. Как следует из разъяснения об особом публично-правовом статусе муниципальных должностных лиц, данного Конституционным Судом Российской Федерации, природа их статуса «обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления»:

² Схожую позицию применительно к государственным должностям высказал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 30 сентября 2004 г. № 299-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жириновского Владимира Вольфовича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 43 и пункта 8 статьи 52 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Поэтому не можем согласиться с высказанным И.А. Пибаевым мнением о необходимости внесения главе муниципального образования записей в трудовую книжку. См.: Пибаев И.А. «А вас я попрошу остаться!», или Реализация механизмов ответственности глав муниципальных образований в новом законе о местном самоуправлении // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2026. № 2. С. 24.

¹ Понятие государственной должности раскрывается в ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

* Данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

должностное лицо не нанимается на работу, но участвует в управлении делами местного самоуправления посредством замещения соответствующей должности. «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... на основании трудового договора, заключаемого с работодателем»⁴.

В соответствии с позицией Конституционного Суда Российской Федерации **гарантии** должностным лицам местного самоуправления **выделены в отдельное направление законодательства**, которое не включено в состав законодательства о муниципальной службе и о труде.

Подходы к законодательному регулированию социальных гарантий людям, обеспечивающим исполнение полномочий на уровне местного самоуправления, были сформированы порядка двадцати лет назад и в разных формах и объемах были отражены в федеральных и региональных законах⁵. В течение всего времени указанные подходы отличаются стабильностью, несмотря на постоянные изменения законодательства о местном самоуправлении, бюджете, налогах и т.д. Обычно стабильность законодательства рассматривается как позитивный фактор, но в данном случае наблюдается закрепление и усугубление кадровых проблем на муниципальном уровне.

Частью 2 ст. 26 Закона № 33-ФЗ, равно как и ранее ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ), определено, что гарантии осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, «устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации».

Авторами настоящей статьи при участии иных сотрудников Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС были проанализированы законы субъектов Российской Федерации, определяющие гарантии осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности. Выявлено, что за время действия Закона № 131-ФЗ на региональном уровне сложились разные модели правового регулирования:

— подавляющая часть субъектов Российской Федерации (71 субъект) приняли специальный закон о гарантиях для соответствующих лиц. Например,

Костромская область⁶, Республика Коми⁷, город Севастополь⁸, Ставропольский край⁹, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра¹⁰, Амурская область¹¹;

— 4 субъекта Российской Федерации регулируют гарантии должностных лиц пакетами узкоспециализированных законов, каждый из которых посвящен гарантиям для лиц, замещающих определенные муниципальные должности. Так, в Псковской области приняты отдельные законы о статусе главы муниципального образования, о статусе депутата, о статусе лиц, замещающих муниципальные должности в контрольно-счетных органах муниципальных образований¹²;

— 9 субъектов Российской Федерации (10%) включили нормы о гарантиях лицам, замещающим муниципальные должности, в кодифицированные (общие) законы, регулирующие осуществление местного самоуправления в регионе. Например: в Законе Республики Калмыкия от 23 ноября 2011 г. № 308-IV-З «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Калмыкия» две статьи посвящены гарантиям для лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной и непостоянной основе;

— в 5 субъектах Российской Федерации авторам по открытым источникам не удалось обнаружить системное регулирование гарантий для лиц, замещающих муниципальные должности. В законодательном корпусе выявлены лишь фрагментарные (точечные) нормы об отдельных гарантиях.

На последнюю группу регионов следует обратить особое внимание. Так, в законодательстве Ленинградской области авторы смогли выявить только гарантию

⁶ Закон Костромской области от 3 декабря 2008 г. № 398-4-ЗКО «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в Костромской области» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Закон Республики Коми от 20 декабря 2010 г. № 149-РЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Коми» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Закон города Севастополя от 8 июня 2018 г. № 419-ЗС «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа внутригородского муниципального образования города Севастополя, члена выборного органа местного самоуправления в городе Севастополе, выборного должностного лица местного самоуправления в городе Севастополе» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Закон Ставропольского края от 29 декабря 2008 г. № 101-кз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Закон ХМАО — Югры от 28 декабря 2007 г. № 201-оз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Закон Амурской области от 30 июня 2008 г. № 71-ОЗ «О гарантиях лицам, замещающим (замещавшим) муниципальные должности в Амурской области» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Закон Псковской области от 19 июля 2001 г. № 145-оз «О статусе главы муниципального образования»; Закон Псковской области от 14 июня 2006 г. № 558-оз «О статусе депутата представительного органа муниципального образования»; Закон Псковской области от 10 февраля 2014 г. № 1360-ОЗ «О статусе лиц, замещающих муниципальные должности в контрольно-счетных органах муниципальных образований Псковской области» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 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» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Применительно к главе муниципального образования вопросы его профессиональной деятельности подробно исследованы в монографии: Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение / О.И. Баженова, Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина [и др.]. М. : Юрлитинформ, 2019.

сохранения за депутатом совета депутатов муниципального образования, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, места работы (должности) на период от двух до шести рабочих дней в месяц¹³.

В Вологодской области, несмотря на наличие Закона от 26 декабря 2007 г. № 1728-ОЗ «О некоторых гарантиях осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области» (последние изменения внесены в декабре 2025 г.), указанный акт предусматривает только две гарантии главам: доплату к пенсии и дополнительный оплачиваемый отпуск (возникает вопрос, а как же основной отпуск?). Другим законом предусмотрено право депутатов, работающих на общественных началах, на сохранение места работы на период осуществления депутатских обязанностей¹⁴. Указанное право также предусмотрено в Республике Дагестан¹⁵, Карачаево-Черкесской Республике¹⁶ и Сахалинской области¹⁷. Иных гарантий для лиц, замещающих муниципальные должности, в законодательстве этих регионов не установлено.

Аскетичность норм законов субъектов Российской Федерации о гарантиях выборным лицам имеет вполне осязаемые практические последствия. Из приведенной выше нормы ч. 2 ст. 26 Закона № 33-ФЗ следует, что уставы муниципалитетов могут лишь конкретизировать федеральные и региональные положения относительно трудовых и социальных гарантий должностным лицам, но не заменять или дополнять их. Иными словами, **если гарантия отсутствует (не установлена, не именована) в федеральном и региональном законодательстве или если региональным законом право установления отдельных гарантий не делегировано муниципалитетам**, то в случае ее введения на **муниципальном уровне соответствующая норма может быть оспорена** (опротестована).

Вступление в силу Закона № 33-ФЗ потребовало корректировки всего этого массива регионального законодательства, однако по истечении почти года после начала его действия чуть более половины (47) субъектов Российской Федерации привели свои законы в соответствие с федеральными требованиями¹⁸. Но в этом

случае многие субъекты ограничились лишь изменениями формального характера в части терминологии и актуализации названий действующих федеральных законов (более 30% от общего количества российских регионов). Это Кабардино-Балкарская и Удмуртская Республики, Республики Алтай, Мордовия, Тыва, Забайкальский, Красноярский, Приморский и Хабаровский края, Чукотский автономный округ, Самарская, Свердловская, Ростовская, Томская области и другие.

Ряд регионов (10% от общего числа), такие как Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий автономный округ, Псковская, Томская, Тульская, Ульяновская области и другие — приняли изменения в действующие законы, но при этом содержательно переработали состав гарантий должностным лицам местного самоуправления.

Среди регионов, которые приняли полностью новые законы о гарантиях должностным лицам местного самоуправления (таких 11% от общего количества субъектов Российской Федерации), в том числе Донецкая Народная и Чувашская Республики, Республики Крым, Марий Эл и Северная Осетия — Алания, Алтайский край, Белгородская, Курганская, Курская, Саратовская и Тамбовская области и другие.

Анализ содержания регионального законодательства показывает, что при перенесении в муниципальный контекст ограничений, запретов и обязательных действий (требований), установленных для федеральных выборных должностных лиц, региональные законодатели следовали за федеральными. Однако в части создания условий для исполнения полномочий и установления трудовых и социальных гарантий каждый регион пошел своим путем. В каждом субъекте Российской Федерации применяются разные пакеты гарантий для должностных лиц местного самоуправления, исполняющих обязанности на постоянной или на непостоянной основе.

Если взять в качестве эталона перечень гарантий, установленный для муниципальных служащих ст. 23 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», то складывается парадоксальная ситуация — в большинстве регионов выборные лица, прежде всего главы муниципальных образований, имеют меньший объем гарантий, чем подчиненные им муниципальные служащие.

Например, только 89% субъектов Российской Федерации гарантируют главам своих муниципалитетов оплачиваемый отпуск, но только 84% гарантируют оплату труда, 75% субъектов Российской Федерации дают гарантии в части организационно-технических условий для исполнения полномочий, 71% — в части компенсации расходов при исполнении полномочий, включая служебные командировки, и 66% — в части доступа к служебной информации.

При этом максимально подробное регулирование (по 20 гарантий) отмечено в законодательстве Псковской области, где для регулирования вопроса, как мы

¹³ Статья 1-1 Областного закона Ленинградской области от 11 февраля 2015 г. № 1-оз «Об особенностях формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Закон Вологодской области от 1 августа 2025 г. № 5936-ОЗ «О регулировании некоторых вопросов организации местного самоуправления на территории Вологодской области» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Закон Республики Дагестан от 8 декабря 2015 г. № 117 «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Дагестан» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13 марта 2026 г. № 15-РЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Карачаево-Черкесской Республике» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Закон Сахалинской области от 30 июля 2025 г. № 76-30 «О реализации отдельного положения статьи 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Информация об актуализации либо принятии новых региональных законов, регулирующих вопросы предоставления гарантий должностным лицам местного самоуправления, приведена по состоянию на 1 июня 2026 г. Анализ сделан авторами с помощью Интегрированного полнотекстового банка правовой информации (эталонного банка данных правовой информации) «Зако-

нодательство России» (<http://pravo.gov.ru/ips/>) и СПС «КонсультантПлюс».

писали выше, принят пакет законов, а также Брянской области¹⁹. По 19 гарантий предоставляют главам муниципальных образований в Иркутской области²⁰ и Московской области²¹. Достаточно полный и широкий объем гарантий предусмотрен законами Белгородской области²², Тамбовской области²³, в Алтайском крае²⁴, Донецкой Народной Республике²⁵.

Очевидно, что правовое обеспечение гарантий должностным лицам местного самоуправления всех категорий (работающим на постоянной основе и работающим на непостоянной основе) не имеет никакой связи с объективными характеристиками региона (численность муниципалитетов, количество уровней местного самоуправления, социально-экономические, национально-культурные и иные характеристики). Ключевой, системной проблемой в сфере установления гарантий должностным лицам местного самоуправления является отсутствие единых общих принципов регулирования публично-трудовых отношений на федеральном уровне.

С учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации, раскрывающей суть особого статуса должностного лица местного самоуправления, в законах субъектов Российской Федерации проведена демаркация правового регулирования гарантий муниципальным служащим и гарантий должностным лицам местного самоуправления.

В результате их природные (естественные) и гарантированные Конституцией Российской Федерации права в сфере трудовых отношений оказались не за-

щищены. Предлагается решить данную проблему путем закрепления в федеральном законодательстве минимального перечня гарантий, которые не требуют обязательной дополнительной правовой регламентации на региональном уровне, но предоставляются должностным лицам местного самоуправления *ipso facto* при наделении их соответствующими полномочиями.

В соответствующий перечень, как минимум, должны быть включены:

- доступ к информации, правовым и иным документам (с раскрытием базового же содержания данного полномочия и сохранением возможности регионально-го законодателя его дополнительно конкретизировать);

- первоочередной прием по вопросам исполнения полномочий у руководителей органов и учреждений государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и муниципальных учреждений;

- условия работы, в том числе организационно-техническое и транспортное обеспечение;

- компенсация расходов, понесенных при исполнении должностных обязанностей (указанная гарантия имеет особое значение для депутатов, осуществляющих полномочия на непостоянной основе);

- защита от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Для лиц, исполняющих полномочия на постоянной основе, дополнительно следует определить гарантии:

- на получение денежного содержания, социальное страхование, медицинское обслуживание, компенсацию командировочных и иных расходов;

- на установление режима труда и отдыха, в том числе предоставление выходных дней, оплачиваемого отпуска, отпуска без сохранения денежного содержания;

- на муниципальную доплату к пенсии по старости (инвалидности).

Кроме того, вариантом решения проблемы, по нашему мнению, могло бы стать распространение на должностных лиц местного самоуправления действия отдельных норм трудового законодательства в части, не противоречащей их особому публично-правовому статусу.

Особняком стоит вопрос о предоставлении дополнительных гарантий главе муниципального образования, поскольку в настоящее время в соответствии с принципом единства системы публичной власти **глава муниципального образования как высшее должностное лицо муниципального образования одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность** (ч. 20 ст. 19 Закона № 33-ФЗ). Однако данный вопрос требует тщательного исследования, чему авторы планируют посвятить отдельную работу.

¹⁹ Закон Брянской области от 12 августа 2008 г. № 69-3 «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления в Брянской области» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 122-оз «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Закон Московской области от 18 сентября 2009 г. № 107/2009-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий лицами, замещающими муниципальные должности в органах местного самоуправления муниципальных образований Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

²² Закон Белгородской области от 17 июля 2025 г. № 507 «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Закон Тамбовской области от 19 сентября 2025 г. № 715-3 «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Закон Алтайского края от 4 февраля 2026 г. № 3-ЗС «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальную должность в Алтайском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Закон Донецкой Народной Республики от 9 февраля 2026 г. № 254-РЗ «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в Донецкой Народной Республике» // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение : монография / О.И. Баженова, Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина [и др.]. Москва : Юрлитинформ, 2019. 240 с.
2. Пибав И.А. «А вас я попрошу остаться!», или Реализация механизмов ответственности глав муниципальных образований в новом законе о местном самоуправлении / И.А. Пибав // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2026. № 2. С. 22–27.

Вехи науки и творчества на жизненном пути профессора В.И. Васильева (к 100-летию со дня рождения)

Нанба Сариа Беслановна,

ведущий научный сотрудник центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
s_nanba@mail.ru

В статье рассмотрен и представлен вклад профессора В.И. Васильева в формирование и развитие правовой доктрины о местном самоуправлении. Хронологически изложены основные этапы и значимые вехи научных разработок В.И. Васильева. Продemonстрированы ранние исследования ученого, посвященные проблемам демократического централизма, реализации принципа коллективности как одного из фундаментальных начал организации и функционирования местных советов, формирования и организации местных органов власти. Наряду с научными достижениями раскрывается многогранный талант В.И. Васильева, воплотившийся в сочетании высоких организаторских качеств и творческого начала.

Ключевые слова: В.И. Васильев, местное самоуправление, демократический централизм, принцип коллективности, местные органы власти, театр.

В 2026 г. научное юридическое сообщество отмечает столетие со дня рождения Всеволода Ивановича Васильева — выдающегося отечественного правоведа, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации и признанного основоположника современного российского муниципального права.

Идеи и научные разработки Всеволода Ивановича имеют дальнейшую перспективу реализации, сохраняя не только научную, но и высокую практическую значимость.

Значительный вклад Всеволода Ивановича в развитие теории местного самоуправления начал формироваться уже на ранних этапах его научной деятельности. Так, в 1954 г. во Всероссийском институте юридических наук им была успешно защищена кандидатская диссертация, посвященная исследованию взаимодействия высших и местных органов государственной власти и управления в условиях советского социалистического государства. Ученый представил комплексную научно-правовую интерпретацию принципа демократического централизма как ключевого механизма организации системы государственного управления, а также раскрыл его институциональные характеристики. В их числе выделены выборность органов государственной власти трудящимися и подотчетность депутатов избирателям, принцип «двойного» подчинения органов государственного управления¹.

В сфере научных интересов Всеволода Ивановича были вопросы формирования и организации местных органов власти. Он отмечал, что «залогом успешной деятельности депутатов местных советов является их тесная связь с населением»². Реализация депутатами своих полномочий предполагает не только участие в деятельности органов публичной власти, но и постоянный диалог с гражданами, направленный на выявление актуальных общественных потребностей, социальных запросов и проблем местного значения. В качестве одной из важнейших форм связи депутатов и советов с населением Всеволод Иванович выделял отчеты депутатов перед избирателями.

Анализируя особенности советской государственно-правовой модели, В.И. Васильев подчеркивал, что одним

из ключевых проявлений ее демократической природы являлось участие широких слоев населения в законотворческом процессе. В частности, в целях обеспечения общественной легитимации принимаемых нормативных правовых актов проекты наиболее значимых законов до их рассмотрения Верховным Советом СССР выносились на всенародное обсуждение. Подобная практика рассматривалась как механизм вовлечения граждан в процесс формирования государственной правовой политики и реализации принципов народовластия³.

В научных трудах В.И. Васильева значительное внимание уделялось исследованию правовой природы и функционального назначения постоянных комиссий представительных органов власти. Существенное место в структуре депутатской деятельности отводилось работе по обеспечению исполнения наказов избирателей. В.И. Васильев подчеркивал, что реализация таких наказов является важнейшим показателем эффективности деятельности депутата и уровня его ответственности перед гражданами. Через систему наказов получают выражение наиболее актуальные потребности населения, его социально значимые интересы, ожидания и запросы. В этой связи качество исполнения депутатом принятых обязательств непосредственно влияет на степень общественного доверия к институтам представительной демократии и формирует оценку гражданами результатов деятельности своих избранников⁴.

Анализируя статус депутата, ученый отмечал, что основным пространством реализации его полномочий является избирательный округ, представляющий собой базовый территориальный уровень взаимодействия представителя власти с населением. Именно в границах округа осуществляется повседневная организационная, общественно-политическая и представительская деятельность депутата, направленная на решение вопросов, имеющих значение для местного сообщества.

Особое место в научном наследии В.И. Васильева занимает исследование принципа коллективности как одного из фундаментальных начал организации и функционирования местных советов⁵. Рассматривая содержание и назначение данного принципа, ученый подчеркивал, что коллективный характер деятельности органов публичной власти выражается не только

¹ Васильев В.И. Взаимоотношения высших и местных органов государственной власти и государственного управления в советском социалистическом государстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1954.

² Васильев В.И. Об отчетах депутатов местных советов перед избирателями // Советское государство и право. 1955. № 7. С. 121.

³ Наш народный парламент : справочник / под ред. В.И. Васильева. М. : Политиздат, 1966. С. 143.

⁴ Васильев В.И. Работа депутата сельского, поселкового Совета в постоянной комиссии и избирательном округе. М., 1969. С. 38.

⁵ Васильев В.И. О коллективности в работе местных советов. М., 1957. С. 4.

в совместном обсуждении и принятии управленческих решений, но и в коллективном участии в их практической реализации. Такой подход обеспечивает учет различных мнений, способствует выработке сбалансированных решений и повышает эффективность муниципального управления. Всеволод Иванович акцентировал, что коллективность представляет собой не временную организационную форму, обусловленную отдельными этапами развития государственного механизма, а объективную закономерность функционирования демократической системы публичной власти. Ее содержание определяется самой природой народовластия, предполагающей вовлечение широкого круга субъектов в процессы принятия и реализации решений, затрагивающих общественные интересы.

При этом В.И. Васильев обращал внимание на необходимость соблюдения баланса между принципами коллективного управления и единоначалия. Коллективный порядок выработки решений, по его мнению, не исключает персональной ответственности должностных лиц за результаты своей деятельности, а напротив, создает дополнительные гарантии эффективности и законности управленческих процессов.

Важной вехой в научной деятельности В.И. Васильева стала защита в 1974 г. докторской диссертации в Институте государства и права Академии наук СССР на тему «Демократический централизм в системе Советов: актуальные проблемы теории и практики». Развивая результаты исследований в части научного анализа принципа демократического централизма, Всеволод Иванович представил фундаментальную работу, посвященную теоретико-правовому осмыслению механизмов организации и функционирования представительных органов государственной власти в советский период. Был предложен всесторонний подход к раскрытию содержания и назначения принципа демократического централизма и его роли в обеспечении целостности системы советов. Согласно взглядам ученого данный принцип выступал ключевым организационно-правовым механизмом, обеспечивающим структурное единство представительных органов власти, согласованность их деятельности и устойчивость внутрисистемных связей⁶. Особое внимание было уделено вопросам формирования эффективной модели взаимодействия различных уровней публичной власти в рамках единой государственной системы управления.

Существенное значение в работе отведено обоснованию значения демократического централизма как инструмента повышения эффективности государственного руководства социально-экономическим развитием. Всеволод Иванович исходил из того, что последовательная реализация данного принципа создает необходимые условия для координации управленческих процессов, укрепления институциональной устойчивости органов власти и обеспечения результативного воздействия государства на общественные отношения.

Рассматривая демократический централизм в более широком теоретико-правовом контексте, В.И. Васильев подчеркивал, что он представляет собой не самостоятельное и изолированное начало, а неотъемлемый элемент целостной системы принципов организации и деятельности государства. В этой связи исследуемый принцип характеризовался как взаимосвязанный с иными основополагающими категориями государ-

ственно-правового строительства, включая участие граждан в осуществлении государственного управления, обеспечение законности в деятельности государственных институтов и плановый характер реализации государственной политики. Таким образом, научная концепция В.И. Васильева позволила раскрыть демократический централизм не только как организационный принцип построения системы Советов, но и как важнейший элемент институциональной архитектуры государственного управления, обеспечивающий согласованность функционирования органов власти и реализацию задач социального развития государства.

Научно-исследовательская деятельность В.И. Васильева органично сочеталась с его активным участием в сфере государственного управления и правотворческой деятельности. Обладая высоким научным авторитетом и значительным опытом в области государственно-правовых исследований, ученый принимал непосредственное участие в решении актуальных задач совершенствования государственного механизма и развития законодательства.

Важным этапом его профессиональной биографии стало назначение в 1989 г. на должность директора Всесоюзного научно-исследовательского института советского государственного строительства и законодательства. Возглавив одно из ведущих научных учреждений страны, В.И. Васильев осуществлял координацию фундаментальных и прикладных исследований в сфере государственного строительства, правового регулирования общественных отношений и совершенствования законодательной системы.

В условиях масштабных государственно-правовых преобразований конца 1980-х — начала 1990-х годов научный потенциал Всеволода Ивановича был востребован в процессе подготовки ключевых законодательных актов. Так, в 1990 г. В.И. Васильев вошел в состав рабочей группы, осуществлявшей разработку проекта Закона СССР «О статусе народного депутата Союза ССР»⁷.

Кроме того, ученый принимал участие в деятельности экспертных коллективов, обеспечивавших подготовку проекта Союзного договора, который рассматривался в качестве одного из базовых инструментов реформирования федеративных отношений в СССР. Наряду с этим В.И. Васильев был включен в работу над проектом закона, регламентирующего порядок выхода союзной республики из состава СССР. Он также являлся одним из разработчиков проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации».

Участие в разработке указанных документов свидетельствует о значительном вкладе ученого в формирование правовых механизмов трансформации советской государственности и развитие конституционно-правовых основ государственного устройства в период глубоких политико-правовых изменений.

Одним из наиболее значимых направлений научно-го творчества В.И. Васильева является исследование теоретико-правовых основ местного самоуправления, его места в системе публичной власти и особенностей взаимодействия с государственными институтами. Значительный интерес представляют научные комментарии ученого к положениям Конституции Российской Фе-

⁶ Васильев В.И. Демократический централизм в системе Советов: актуальные проблемы теории и практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1974. С. 7.

⁷ Страницы истории и очерки о научных школах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / авт. и сост.: Е.А. Прянишников, Т.Я. Хабриева, В.И. Лафитский [и др.]. 4-е изд., доп. и перераб. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 224.

дерации 1993 г., посвященные раскрытию содержания и правовой природы института местного самоуправления. Так, анализируя положения ст. 12 Конституции Российской Федерации, В.И. Васильев подчеркивал ее фундаментальное значение. По мнению ученого, данная норма создала правовую основу для признания местного самоуправления в качестве особой власти, обладающей собственной компетенцией и организационной автономией. Такой подход позволял рассматривать местное самоуправление в качестве «особой формы осуществления публичной власти, не относящейся ни к одной из трех ветвей государственной власти, о которых говорится в статье 10 Конституции Российской Федерации»⁸.

Вместе с тем В.И. Васильев обращал внимание на недопустимость абсолютизации принципа организационной самостоятельности муниципальных образований. Он последовательно отстаивал позицию, согласно которой местное самоуправление, обладая автономным статусом, не может рассматриваться как институт, полностью изолированный от государства или существующий вне единого механизма публично-властных отношений. Напротив, его функционирование предполагает наличие устойчивых правовых, организационных и функциональных связей с государственными структурами при сохранении гарантированной Конституцией Российской Федерации самостоятельности в решении вопросов местного значения.

Особое значение ученый придавал практической реализации положений ст. 12 Конституции Российской Федерации. Одним из ключевых проявлений самостоятельности местного самоуправления он считал право населения непосредственно определять систему местных органов власти и участвовать в их формировании. В этой связи создание органов местного самоуправления — исключительная прерогатива жителей соответствующего муниципального образования, реализуемая посредством демократических процедур и выступающая важнейшей гарантией народовластия на местном уровне.

Творческая натура Всеволода Ивановича проявилась не только в сфере права, но также в области культуры и искусства. Жизнь распорядилась так, что первое высшее образование было получено им по специальности театрального искусства.

Всеволод Иванович окончил Российский институт театрального искусства (ГИТИС) в 1948 г. Обучался на одном курсе с советской и российской актрисой театра и кино Л.А. Ариной на курсе В.В. Белокурова.

⁸ Васильев В.И. Комментарий к статье 12 Конституции России // Право и экономика. 1994. № 11–12. С. 9.

Литература

1. Васильев В.И. Взаимоотношения высших и местных органов государственной власти и государственно-го управления в советском социалистическом государстве : диссертация кандидата юридических наук / В.И. Васильев. Москва, 1954. 271 с.
2. Васильев В.И. Демократический централизм в системе Советов: актуальные проблемы теории и практики : автореферат диссертации доктора юридических наук / В.И. Васильев. Москва, 1974. 32 с.
3. Васильев В.И. Комментарий к статье 12 Конституции России / В.И. Васильев // Право и экономика. 1994. № 11–12. С. 9.
4. Васильев В.И. О коллективности в работе местных советов / В.И. Васильев. Москва : Госюриздат, 1957. 62 с.
5. Васильев В.И. Об отчетах депутатов местных советов перед избирателями / В.И. Васильев // Советское государство и право. 1955. № 7. С. 121–126.
6. Васильев В.И. Работа депутата сельского, поселкового Совета в постоянной комиссии и избирательном округе / В.И. Васильев. Москва : Юридическая литература, 1969. 54 с.
7. Наш народный парламент : справочник / В.И. Васильев, Вс.И. Васильев, Г.В. Васильева [и др.] ; под редакцией В.И. Васильева. Москва : Политиздат, 1966. 184 с.
8. Страницы истории и очерки о научных школах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : сборник / авторы и составители: Е.А. Прянишников, Т.Я. Хабриева, В.И. Лафитский [и др.]. 4-е изд., доп. и перераб. Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. 566 с.

По распределению был направлен в Таллинский русский драматический театр. Искра таланта и импровизация Всеволода Ивановича сопровождали его в течение всей жизни. В кругу друзей и знакомых он часто исполнял оперные арии, всегда декламировал стихи, особенно любил творчество В.В. Маяковского.

Основные этапы его общественно-политической деятельности, включающие замещение должности главного редактора журнала «Советы народных депутатов» (ныне — «Российская Федерация сегодня») приходится на заре развития демократии. С 1999 г. В.И. Васильев создает журнал «Выборы. Законодательство и технологии», в котором занимал должность главного редактора.

Умение увидеть детали, имеющие глубокие корни, жажда новых впечатлений, общение с людьми, нахождение в живой магне событий сформировали кругозор Всеволода Ивановича. Яркая индивидуальность, писательский талант, ясность стиля изложения притягивали беспрестанный интерес читателей.

Искусство находить интересных людей, с которыми связаны новые починки и инициативы, раскрывать творческий потенциал позволяло создавать яркие, броско написанные статьи и интервью. К нему тянулись люди, способность быть в центре человеческой карусели — одно из проявлений личности Всеволода Ивановича.

Его великолепная юридическая и журналистская манера изложения материала проявлялась в непревзойденном сочетании логически стройного повествования с использованием живых примеров, метафор, нередко театрального характера. Эти свойства придавали текстам притягательный смысл.

Удивительная комбинация юридической профессии и профессионального театрального образования сделали возможным глубокое понимание ученым многогранности законов развития общества, социальной основы и смысла права. Работы Всеволода Ивановича показывают гуманистическую силу права, его служение на благо человечества. Его всегда волновала реальная картина жизни: в чем состояли трудности для человека и каким образом сделать жизнь человека лучше, открыв ему максимальные возможности для самореализации. В частности, он искал правовую формулу, которая позволила бы учитывать потребности личности и особенности ее связи с развитием территорий страны.

За свои заслуги Всеволод Иванович Васильев награжден орденами «Трудовое Красное Знамя» и «Дружба народов», ему присвоены почетные звания «Заслуженный деятель науки Российской Федерации», «Заслуженный работник культуры Российской Федерации».

MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

Federal Scientific Practical Journal. PI No. FC77-81535 dated August 6, 2021.

№ 3
2026

Founders: Jurist Publishing Group, A.S. Griboyedov Moscow University

COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

E.S. Shugrina. Joint Competence of State Authorities and Local Self-Governments: Law Formation and Law Enforcement Practice 2

T.M. Byalkina. On Some Aspects of Determining the Competence of Local Self-Government Bodies in a Two-Tier System of Municipalities..... 8

T.V. Sachuk. Combining Process and Project Planning Methods in Developing a Strategy for the Socio-Economic Development of a Municipality (on the Example of the Petrozavodsk Urban District) 12

O.A. Kozhevnikov. Some Aspects of Legal Regulation of Participation of Local Self-Government Bodies of the Russian Federation in International and Foreign Economic Relations (part 1) 16

INTERACTION BETWEEN THE GOVERNMENT, BUSINESS, AND SOCIETY

V.V. Levina. Territorial and Socio-Cultural Features of the Development of Participatory Budgeting Practices..... 19

MUNICIPAL REFORM

A.N. Shvetsov. The Municipal (Counter-)Reform of 2025: The Federal Intent and Its Perception by Parliamentary Parties, Regional and Local Authorities, Experts and the Population 26

E.V. Kiskin, I.E. Kabanova. Regulation of Guarantees for the Exercise of Powers by Persons Holding Municipal Positions at the Federal and Regional Levels..... 31

PERSON

S.B. Nanba. Science and Creativity Milestones in the life of Professor V.I. Vasiliev (on the Centenary of His Birth) 35

Editor-in-Chief:

Shugrina Ekaterina S., LL.D., Professor of the Department of Constitutional Law, St. Petersburg State University. Scientific supervisor of the basic department of municipal law and urban studies of Yurga State University (Moscow)

Editorial Board:

Babichev Igor V., LL.D., Manager of the Administration of the Committee of the State Duma for Federal Structure and Local Government Issues, Head of the Basic Department of State and Municipal Management of the Russian State Social University (Moscow);

Byalkina Tatiana M., LL.D., Associate Professor, Head of the Department of the Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Voronezh State University (Voronezh);

Grib Vladislav V., LL.D., Professor, Academician of the RAE (Moscow);

Kozhevnikov Oleg A., LL.D., Professor, Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University named after V.F. Yakovlev; Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Ural State Economic University (Yekaterinburg);

Kokotov Alexandr N., LL.D., Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation (Saint Petersburg);

Larichev Alexander A., LL.D., Associate Professor, Deputy Dean of the Faculty of Law for Research, Professor of the Department of Public Law of the National Research University Higher School of Economics (Moscow);

Levina Vera V., Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of Finance and Management, Tula State University (Tula);

Leksin Vladimir N., Doctor of Economics, Professor, Leading Researcher of the Institute of Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences (IPI RAN) (Moscow);

Mironova Svetlana M., LL.D., Associate Professor, Professor of the Department of Financial and Business Law of the Volgograd Institute of Management – a branch of the RANEPA (Volgograd);

Sachuk Tatiana V., Doctor of Economics, Professor, Director of the Economics and Finances Department of the Karelian Branch of the RANEPA (Petrozavodsk);

Channov Sergey E., LL.D., Professor, Head of the Department of Information Law and Digital Technologies of the Saratov State Law Academy (Saratov);

Shvetsov Alexandr N., Doctor of Economics, Professor, Chief Researcher of the Federal Research Center "Informatics and Management" of the Russian Academy of Sciences (Moscow)

The journal is recommended by the Higher Assessment Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the RF for the publication of the main results of theses for the degree of PhD and doctoral degrees in legal and economic disciplines (5.1.2. – legal sciences; 5.2.3. – economic sciences).

Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index eLIBRARY.RU

Address of the Editorial Staff/Publisher:
115035, Moscow, Kosmodamianskaya nab.,
26/55, building 7

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Center of the reduction subscription:
(495) 617-18-88 (multichannel)

Subscription Code: Unified Catalogue. Russian
Press – T 1578; Ural-Press agency – 93650.

Format 60x90/8. Offset printing.
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 5.0
Circulation 1000 copies. Free price
Edition approved for printing 25.08.2026.
Edition printed 03.09.2026.
No charge from authors for publication
of the articles.
ISSN 2500-0349

Printed by National Polygraphic Group Ltd.
248031, Kaluga, Svetlaya Street, 2
Tel. (4842) 70-03-37

Full or partial copy of materials
without written permission of the authors
of the articles or editorial staff is subject
to legal prosecution.

Joint Competence of State Authorities and Local Self-Governments: Law Formation and Law Enforcement Practice

Ekaterina S. Shugrina, Professor of the Department of Constitutional Law of the Saint Petersburg State University, Academic Supervisor of the Expert and Analytical Center of State and Municipal Service of the Higher School of Public Administration under the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, LL.D.

The article reviews the new legal reality: the joint competence of state authorities and local government bodies. It is stated that this legal structure is actively being formed in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: joint competence, local issues, delineation of powers, interaction, co-financing, positions of the Constitutional Court, balance of values.

On Some Aspects of Determining the Competence of Local Self-Government Bodies in a Two-Tier System of Municipalities

Tatyana M. Byalkina, Head of the V.S. Osnovin Department of Constitutional and Municipal Law of the Voronezh State University, LL.D., Professor

The article examines the doctrinal, law-making and practical aspects of the activities of the subjects of the Russian Federation with a two-tier system of municipalities in the preparation of draft laws on the redistribution of powers between local governments and regional government authorities, as well as on the delimitation of powers between local governments of municipal districts and their constituent urban and rural settlements.

Keywords: competence, redistribution of powers, delimitation of powers, state authorities, local governments, municipal districts, settlements.

Combining Process and Project Planning Methods in Developing a Strategy for the Socio-Economic Development of a Municipality (on the Example of the Petrozavodsk Urban District)

Tatyana V. Sachuk, Head of the Department of Economics and Finance of the Karelian Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Economics, Associate Professor

The article puts forward the thesis that the combination of process and project planning methods in the development of goal-setting documents for municipalities is justified. An example of the development of the Strategy for the Socio-Economic Development of the Petrozavodsk Urban District is presented, and a decomposition of the main areas of the city development (mainly process management) and key projects (project management) is given. A brief description of the institutional framework for the implementation of key urban projects is given.

Keywords: process-based planning method, project-based planning method, strategy for socio-economic development of the urban district.

Some Aspects of Legal Regulation of Participation of Local Self-Government Bodies of the Russian Federation in International and Foreign Economic Relations (part 1)

Oleg A. Kozhevnikov, Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University Named after V.F. Yakovlev, Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Ural State University of Economics, LL.D., Professor

The article is devoted to the issues of historical and legal development of the legal regulation of the participation of local governments in international and foreign economic relations. The author has studied the provisions of all basic laws on local self-government since 1991, which highlight the norms that consolidate the powers of local self-government at various stages of its modern development in the field of international relations and foreign economic relations, which show the positive and negative aspects of the formation of a modern three-level model (federal, regional and municipal level) legal regulation of the mechanism of implementation by local governments of their powers in the field of international and foreign economic relations.

Using methods of analysis and synthesis developed and tested by constitutional law, municipal law science, as well as the general theory of state and law, Based on the results of the study, the author concludes that it is necessary to further improve regulatory regulation in this area as one of the directions for improving the effectiveness of local government bodies in addressing issues of direct support for the livelihoods of the population in the context of sanctions restrictions in the world and the formation of new aspects of local government development in our country within the framework of building a centralized unified system of public authority in the Russian Federation.

Keywords: international relations, foreign economic relations, local self-government bodies, state authorities of the subjects of the Russian Federation, legislation on local self-government, powers of local self-government bodies to address issues of direct provision of vital activity of the population.

Territorial and Socio-Cultural Features of the Development of Participatory Budgeting Practices

Vera V. Levina, Professor of the Innovative Management and Social Entrepreneurship Basic Department of the CAPTAINS Charitable Foundation for Support of Educational Programs of the Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Economics

The article examines the territorial and socio-cultural characteristics of participatory budgeting (PB) practices. The study revealed that, until 2020, the average annual number of new PB practices in the European part of the Russian Federation

was three times greater than in the Urals, Siberia, and the Far East. The level of budget support for PB is significantly higher in the European part of Russia; municipal practices, leaders in the number of projects, predominate in the Ural and Siberian regions. The findings indicate the heterogeneity of PB development in Russia and the influence of socio-cultural and territorial factors on the parameters of PB practices. The results highlight the need to take these features into account when designing and developing practices and modernizing PB tools.

Keywords: participatory budgeting, citizen involvement, region, municipality, co-financing, socio-cultural factors.

The Municipal (Counter-)Reform of 2025: The Federal Intent and Its Perception by Parliamentary Parties, Regional and Local Authorities, Experts and the Population

Aleksandr N. Shvetsov, Chief Research Scientist of the Informatics and Management Federal Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor

The past year 2025 was marked by the beginning of a new municipal reform, which reviews the essential provisions of its predecessor, launched twenty years earlier, which makes it possible to qualify the current changes as a counter-reform. The experience of reform teaches that the success or failure of transformations initiated by the supreme power depends crucially on their perception by the main participants in the relations arising from the changes being carried out. The perception of the reform is the most important indicator of the adequacy of its concept to the real problem situation on the ground, its compliance with the interests and expectations of the actors of municipal development, as well as their level of trust in the federal government. How exactly her new initiative is perceived in the article is clarified through an analysis of the publicly expressed attitude towards reform of parliamentary parties, regional and local authorities, the expert community and, most importantly, the source of all power — the population, which is directly “on its own” in their daily lives, unlike other participants involved in reform professionally (“ex officio”), will he feel whether the changes will be beneficial or harmful? The subject of consideration is the most controversial components of the reform, some of which have undergone changes “under fire from critics”.

Keywords: local government, municipal reform, reforms and counter-reforms, public authorities, public authorities.

Regulation of Guarantees for the Exercise of Powers by Persons Holding Municipal Positions at the Federal and Regional Levels

Evgeny V. Kiskin, Director of the Center for Expert and Consulting Support of Local Self-Government of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Irina E. Kabanova, Expert of the Center for Expert and Consulting Support of Local Self-Government of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article analyzes the legislation regulating the provision of guarantees (both the exercise of powers, as well as labor and social) to local government officials. It is emphasized that for the lawful and safe functioning of local government officials, a body of federal and regional regulatory legal acts is needed that establish basic guidelines and minimum lists in this area. It is advisable to consolidate in federal legislation systematically agreed minimum lists of guarantees provided to municipal officials (both to ensure the fulfillment of powers and as compensation for the existing workload and established restrictions).

Keywords: guarantees, local government officials, permanent activities, non-permanent activities, a unified system of public authority.

Science and Creativity Milestones in the life of Professor V.I. Vasiliev (on the Centenary of His Birth)

Saria B. Nanba, Leading Research Scientist of the Centre for Public Law Research of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, PhD (Law)

The article examines and presents the contribution of Professor V.I. Vasiliev to the formation and development of the legal doctrine of local self-government. The main stages and significant milestones of V.I. Vasiliev’s scientific developments are chronologically described. The article demonstrates the scientist’s early research on the problems of democratic centralism, the implementation of the principle of collectivity as one of the fundamental principles of the organization and functioning of local councils, the formation and organization of local authorities. Along with scientific achievements, V.I.’s multifaceted talent is revealed. Vasiliev, embodied in a combination of high organizational qualities and creativity.

Keywords: V.I. Vasiliev, local self-government, democratic centralism, the principle of collectivity, local authorities, theater.

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

тел. (495) 617-18-88 — многоканальный

8-800-333-28-04 (по России бесплатно)

адрес электронной почты: podpiska@lawinfo.ru