
Научная статья

УДК 342.55

DOI 10.33184/vest-law-bsu-2025.28.10

Янбухтин Науфал Рабисович

Курултай Республики Башкортостан, Уфа, Россия, yanbuhtin.n@bashkortostan.ru

**РАЗВИТИЕ НОРМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ
ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ» В РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ ПРАВА**

Аннотация. Статья посвящена эволюции системы местного самоуправления в России с акцентом на критический анализ предыдущей реформы, проведенной в период с 2003 по 2009 год. В рамках реформы была внедрена концепция единой системы публичной власти, которая предполагала укрепление взаимодействия между государственной и местной властью. Однако на практике эти изменения не соответствовали реальным условиям и столкнулись с рядом проблем, что потребовало дальнейшего реформирования. В статье анализируются основные недостатки предыдущей реформы, включая недостаточную финансовую самостоятельность местных органов, бюрократические барьеры и отсутствие эффективных механизмов контроля и подотчетности. Рассматриваются ключевые изменения, внесенные в обновленную Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, направленные на улучшение системы местного самоуправления. Особое внимание уделяется новым аспектам взаимодействия между государственной и местной властью, таким как усиление координации и гармонизация интересов на различных уровнях управления. Автор статьи подчеркивает, что, несмотря на попытки повысить самостоятельность местных органов самоуправления, эти усилия не принесли ожидаемых результатов из-за сохраняющихся системных проблем. В заключение статьи делаются выводы о необходимости дальнейших корректировок и реформ в системе местного самоуправления для обеспечения ее эффективности и соответствия современным требованиям.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа, система власти, Конституция Российской Федерации, публичная власть, государственная власть, самостоятельность, централизация, закон

Для цитирования: Янбухтин Н.Р. Развитие норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в региональной системе права / Н.Р. Янбухтин. – DOI 10.33184/vest-law-bsu-2025.28.10 // Вестник Института права Башкирского государственного университета. – 2025. – № 4. – С. 125–133.

Original article

Yanbukhtin Naufal Rabisovich

Kurultai of the Republic Bashkortostan, Ufa, Russia, yanbukhtin.n@bashkortostan.ru

THE FEDERAL LAW NORMS DEVELOPMENT “ON THE GENERAL PRINCIPLES OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT ORGANIZATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY” IN THE REGIONAL LEGAL SYSTEM

Abstract. The article is devoted to the evolution of the local government system in Russia, with the focus on a critical analysis of the previous reform 2003 – 2009. As part of the reform, the concept of a public authority unified system was introduced, which involved the strengthening interaction between state and local authorities. However, in practice, these changes did not correspond to real conditions and faced a number of problems, which required further reform. The article analyzes the main shortcomings of the previous reform, including the lack of local authorities' financial independence, bureaucratic barriers and the lack of effective control and accountability mechanisms. The article considers the key changes made to the updated Constitution of the Russian Federation and federal laws aimed at improving the system of local self-government. Special attention is paid to new aspects of interaction between state and local authorities, such as strengthening coordination and harmonization of interests at various levels of government. The author of the article emphasizes that, despite the attempts to increase an independence of local governments, these efforts did not bring the expected results due to persistent systemic problems. In conclusion, the article draws conclusions about the need for further adjustments and reforms in the local government system to ensure its effectiveness and compliance with modern requirements.

Keywords: local self-government, reform, system of government, Constitution of the Russian Federation, public authority, state power, independence, centralization, law

For citation: Yanbukhtin N.R. The Federal Law Norms Development “On the General Principles of the Local Self-Government Organization in the System of Public Authority” in the Regional Legal System. *Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Institute of Law of the Bashkir State University*, 2025, no. 4, pp. 125–133 (In Russian). DOI 10.33184/vest-law-bsu-2025.28.10.

Система местного самоуправления (МСУ) многократно претерпевала существенные трансформации на разных этапах развития российского государства. Даже в сравнительно непродолжительной истории современной России такое явление наблюдается не впервые. Причины соответствующих процессов следует искать в интенсивной динамике политических и социальных условий, к которым местное самоуправление как наиболее эластичный и близкий к наро-

ду уровень власти неизбежно вынуждено адаптироваться, подстраиваясь под реалии каждой эпохи.

В настоящее время мы переживаем очередной этап кардинальной модернизации системы органов МСУ в нашей стране. Формально законодательной основой данного процесса следует считать Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», основная часть положений которого вступила в силу в июне 2025 года¹. Однако фактически реформа началась за несколько лет до принятия данного закона. За точку отсчета в данном случае более корректно будет принимать Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, принятый в марте 2020 года и поддержанный на Общероссийском голосовании². Именно данным законом в Конституцию Российской Федерации было введено понятие единой системы публичной власти, декларировано единство государственной и местной власти, закреплено на конституционном уровне право органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должности их руководителей. И именно обновленная Конституция Российской Федерации стала отправной точкой для разработки закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и иных федеральных, а впоследствии региональных законов, регламентирующих соответствующую сферу правовых отношений.

Если пытаться разобраться в причинах современной реформы системы местного самоуправления, то на поверхности лежит несовершенство предыдущей аналогичной реформы, проведенной в 2003–2009 годах и нацеленной на закрепление максимальной самостоятельности органов местного самоуправления. При этом надо понимать, что сама эта красиво звучащая самостоятельность по факту с момента принятия в 2003 году закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ и до принятия в 2025 году пришедшего ему на смену закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» все

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: справочная правовая система : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 22.10.2025).

² О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: справочная правовая система : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения: 22.10.2025).

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: справочная правовая система : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 22.10.2025).

это время так и носила декларативный характер, не имея ничего общего с реальным положением дел в стране. Обусловлено это тем, что закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», хотя и принятый уже в начале текущего столетия, разрабатывался во многом по инерции под воздействием популярных в России в 1990-е годы либеральных идей в результате тесного контакта с Западом. Политическая и экономическая слабость нашей страны в тот период привела к тому, что идеи децентрализации власти были попросту скалькированы с зарубежного опыта государственного устройства «без учета национальных и культурных особенностей страны. Однако опыт строительства местного самоуправления в России показал, что оно не может быть ни управленчески, ни экономически обособленным от государственной власти» [1, с. 37].

Несовершенство, а точнее, даже полный провал предыдущей реформы системы местного самоуправления стал очевиден уже к моменту принятия закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», когда популярность либеральных западных идей в России несколько поутихла, а страна под руководством впервые тогда избранного президентом В.В. Путина стала обретать былую самостоятельность и вес на международной политической арене. Отсутствие в России реальных экономических и политических предпосылок для независимого и сильного местного самоуправления было очевидно уже в то время для многих, в том числе и для самих авторов указанного закона. Однако, поскольку признавать данный провал и брать на себя ответственность за него никто из федеральных законодателей не желал, был изобретен компромисс в виде отложенного на целых шесть лет – до 2009 года – вступления закона в силу. Предполагалось, что за это время в стране будут сформированы механизмы его реализации. Однако этого не произошло, напротив с каждым годом закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» все больше терял связь с ситуацией в стране. Многие выдающиеся законодатели с большим опытом, в том числе Председатель Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан К.Б. Толкачев, указывали на тот факт, что закон в итоге «с самого начала работал в «аварийном» режиме, и для того чтобы как-то уравновесить правовую основу функционирования органов местного самоуправления с реальным положением дел, законодателям пришлось неоднократно вносить изменения в данный закон, настроенные обратно на централизацию власти и выстраивание более четкой ее вертикали, что прямо противоположно ключевому посылу реформы местного самоуправления» [2, с. 12]. В итоге изменения в закон вносились более 200 раз, причем многие еще до его вступления в силу.

Вступление в силу закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» повлекло за собой формирование «номинально независимых органов МСУ, которые на деле не способны были выполнять возложенные на них функции за счет собственных средств. Это при-

вело к дотационности органов местного самоуправления и их полной зависимости от государства при формальной автономности» [2, с. 12].

Очевидная несостоятельность данного закона требовала кардинальных решений, в связи с чем и была запущена новая реформа органов МСУ, правовые основы которой были заложены в 2020 году на конституционном уровне. Работа над проектом ключевого в данной реформе закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» началась в Государственной Думе в конце 2021 года. Относительно быстро прошедший в январе 2022 года первое чтение закон основательно «подвис» во втором. Срок представления поправок к законопроекту во втором чтении продлевался трижды, неоднократно переносились и сроки рассмотрения. Только в конце февраля 2025 года законопроект прошел второе чтение, а в марте был принят закон.

Затянутость процесса в данном случае нельзя рассматривать как тормозящий фактор. С учетом опыта ошибок, допущенных в период предыдущей реформы системы МСУ нулевых годов, и с целью избежать повторения подобной ситуации федеральный законодатель ставил своей целью вынести на принятие максимально выверенный и в дальнейшем работоспособный проект закона. Обсуждение данного законопроекта, а теперь уже принятого закона, велось на разных площадках, причем не только в органах власти, но и в научной среде. Преобразование устройства органов местного самоуправления было предметом дискуссий на множестве конференций и семинаров. В том числе данный вопрос стал стержневой темой десятого Общероссийского юридического форума, состоявшегося в декабре 2024 года в Уфе, когда работа над законопроектом во втором чтении постепенно подходила к своему логическому завершению⁴.

Аналогичные мероприятия проводились и в других регионах, но основные дискуссии развернулись, разумеется, в Государственной Думе. В процессе данных обсуждений во всех трех чтениях в проект закона было внесено множество поправок. Были приняты во внимание отзывы на законопроект и предложения законодательных органов субъектов Российской Федерации. Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан также не осталось в стороне от этого процесса. Парламентом республики были внесены предложения по доработке законопроекта, связанные преимущественно с защитой интересов жителей отдаленных территорий, обеспечением гарантии доступности муниципальных услуг для всех граждан, совершенствованием работы института сельских старост, проведения публичных слушаний и порядка формирования местных администраций. Совместно с рядом законодательных органов других

⁴ В Уфе состоялось пленарное заседание X Общероссийского юридического форума [Электронный ресурс] // Ассоциация юристов России : сайт. URL: <https://alrf.ru/news/v-ufe-proshlo-plenarnoe-zasedanie-kh-obshcherossiyskogo-yuridicheskogo-foruma/> (дата обращения: 22.10.2025).

субъектов Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан предлагало передать на региональный уровень принятие решения о сохранении двухуровневой системы муниципального самоуправления. Этот посыл региональных парламентариев был услышан в федеральном центре, и в принятом законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» закреплена именно эта норма. Закон позволяет выбрать региону ту модель местного самоуправления, которая будет в наибольшей степени учитывать его экономические, исторические, национальные, культурные и иные особенности.

В целом еще 4 марта 2025 года, то есть накануне принятия закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в третьем чтении о намерении сохранить двухуровневую систему МСУ высказались 18 регионов⁵. Часть из них достаточно быстро запустили процесс реализации соответствующего права и закрепления выбранной модели в региональном законодательстве. Так, одним из первых региональный закон о сохранении двухуровневой системы местного самоуправления приняла Воронежская областная Дума⁶. Отдельные республики в составе Федерации запустили процедуру закрепления двухуровневой системы местного самоуправления на конституционном уровне. В частности, Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) 22 октября 2025 года приняло в окончательном чтении проект конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Саха (Якутия)», который закрепляет в республике двухуровневую систему⁷.

Вместе с тем еще в начале сентября 2025 года председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, сопредседатель Ассоциации юристов России Павел Крашенинников отмечал, что более 25 регионов уже перешли на одноуровневую систему местного самоуправления, воспользовавшись соответствующим правом, предоставленным им законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в

⁵ 18 регионов не хотят отказываться от двух уровней местного самоуправления [Электронный ресурс] // Сетевое издание Ведомости (Vedomosti) : сайт. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2025/03/04/1095775-18-regionov-ne-hotyat> (дата обращения: 22.10.2025).

⁶ Спикер Воронежской облдумы Нетесов рассказал о сохранении двухуровневой системы местного самоуправления в регионе [Электронный ресурс] // Интернет-портал «Российской газеты» : сайт. URL: <https://rg.ru/2025/06/11/reg-cfo/spiker-voronezhskoj-obldumy-netesov-rasskazal-o-sohranении-dvuhurovnevoj-sistemy-mestnogo-samoupravleniia-v-regione.html> (дата обращения: 22.10.2025).

⁷ Алексей Еремеев прокомментировал принятые изменения в Конституцию РС (Я) [Электронный ресурс] // Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) : сайт. URL: <https://iltumen.ru/news/27122> (дата обращения: 22.10.2025).

единой системе публичной власти»⁸. Необходимо также учитывать и тот факт, что значительное число регионов решили максимально взвешенно подойти к выбору модели местного самоуправления, до сих пор не определившись с соответствующим выбором. С учетом того, что принятие самого федерального закона после внесения его проекта в Государственную Думу длилось более трех лет, такой подход видится более чем оправданным – регионы взяли тайм-аут с целью объективной оценки всех преимуществ и недостатков разных моделей, соответствия каждой из них социальной, экономической ситуации, сложившейся в том или ином субъекте.

В числе важных особенностей федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» отметим закрепление им трех перечней полномочий. В первый включены неотъемлемые полномочия муниципалитетов, которые не подлежат перераспределению. Это принятие устава, местный бюджет, налоги, распоряжение муниципальной собственностью. Второй – полномочия, которые по умолчанию осуществляются органами МСУ, но могут быть переданы субъекту Российской Федерации. Например, электро-, тепло-, газо-, водоснабжение, общедоступное образование. Третий перечень включает полномочия, изначально закрепленные за регионом, которые по его решению могут быть переданы в муниципалитет, но с обязательным финансовым обеспечением. Например, это содержание местных дорог, транспортное обслуживание населения, организация мероприятий по охране окружающей среды – такие полномочия всегда являются наиболее ресурсоемкими, поэтому обозначенная норма позволяет снять с муниципалитетов значительную нагрузку.

В числе других важных новаций федерального закона отметим также повышение ответственности глав муниципальных образований перед государством, в том числе введение новых механизмов такой ответственности, а также сохранение разграничения форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. К формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления отнесены: местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан. К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления отнесены: опрос, публичные слушания, общественные обсуж-

⁸ Более 25 регионов перешли на одноуровневую систему местного самоуправления [Электронный ресурс] // Ассоциация юристов России : сайт. URL: <https://alrf.ru/news/bolee-25-regionov-pereshli-na-odnourovnevuyu-sistemu-mestnogo-samoupravleniya/> (дата обращения: 22.10.2025).

дения, собрание граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населенного пункта.

Очевидно, что потребуются время для анализа, осмысления всех новаций закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внедрения их в практику. Ряд статей данного федерального закона вступит в силу только в 2027 году, однако основные его положения уже действуют. Начался масштабный процесс приведения в соответствие с ним федерального и регионального законодательства, и в ближайшее время эта работа будет только усиливаться. Уже на момент принятия данного федерального закона было очевидно, что с его вступлением в силу утрачивают силу 125 законодательных актов и положений законодательных актов Российской Федерации, а с 1 января 2027 года утратят силу еще 104. С учетом же региональных и муниципальных нормативных актов речь идет о масштабном пересмотре целой отрасли права.

Результатом всей этой колоссальной работы должна стать полная перезагрузка системы местного самоуправления в России, настройка ее с максимальным учетом как принципа централизации власти в целях укрепления экономики, безопасности и политической стабильности государства, так и местных особенностей развития территорий. А самое главное – с гарантией прозрачной и эффективной схемы финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, что крайне важно для развития городов, районов, сельских поселений и от чего в конечном итоге зависит благополучие их жителей, а также полноценная и комплексная защита интересов граждан.

Список источников

1. Степанов М.М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года / М.М. Степанов // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – Т.16, № 5 (126). – С. 35–41.
2. Толкачев К.Б. Развитие конституционных основ российской правовой политики / К.Б. Толкачев // Государство и право. – 2023. – № 2. – С. 7–16.

References

1. Stepanov M.M. Local Self-Government in the Context of the 2020 Constitutional Reform. *Actual Problems of Russian Law*, 2021, vol.16, no. 5 (126), pp. 35–41. (In Russian).
2. Tolkachev K.B. The Development of the Constitutional Foundations of Russian Legal Policy. *State and Law*, 2023, no 2, pp. 7–16. (In Russian).

Информация об авторе

Янбухтин Науфал Рабисович – кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Республики Башкортостан, заместитель Руководителя Секретариата Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан

Information about the Author

Yanbukhtin Naufal Rabisovich – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Honored Lawyer of the Republic of Bashkortostan, Deputy Head of the Secretariat of the State Assembly – Kurultai of the Republic of Bashkortostan

Статья поступила в редакцию 10.11.2025; одобрена после рецензирования 23.11.2025; принята к публикации 03.12.2025.

The article was submitted 10.11.2025; approved after reviewing 23.11.2025; accepted for publication 03.12.2025.