

УДК 342.5

DOI 10.52468/2542-1514.2026.10(1).155-164



**РОССИЙСКАЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ТЕОРИЯ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРАКТИКА  
(обзор докладов экспертной площадки в рамках XI Уральского форума  
конституционалистов, 2 октября 2025 г., Екатеринбург)**

**О.А. Кожевников<sup>1,2</sup>, А.Н. Костюков<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> *Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева, г. Екатеринбург, Россия*

<sup>2</sup> *Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия*

<sup>3</sup> *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

**Информация о статье**

Дата поступления –

10 октября 2025 г.

Дата принятия в печать –

20 декабря 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2026 г.

Представлен обзор докладов, которые прозвучали на экспертной площадке «Российская конституционно-правовая модель местного самоуправления: законодательство, практика», состоявшейся в рамках XI Уральского форума конституционалистов в г. Екатеринбурге, Российская Федерация.

**Ключевые слова**

Местное самоуправление,

муниципальное право,

Федеральный закон от 20 марта

2025 г. № 33-ФЗ, модель

местного самоуправления,

органы местного

самоуправления, гарантии,

муниципально-территориальное

устройство

**THE RUSSIAN CONSTITUTIONAL MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT:  
THEORY, LEGISLATION, PRACTICE  
(review of reports of the expert platform within the framework  
of the XI Ural Forum of Constitutionalists, October 2, 2025, Yekaterinburg)**

**Oleg A. Kozhevnikov<sup>1,2</sup>, Alexander N. Kostyukov<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> *Ural State Law University named after V.P. Yakovlev, Yekaterinburg, Russia*

<sup>2</sup> *Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia*

<sup>3</sup> *Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

**Article info**

Received –

2025 October 10

Accepted –

2025 December 20

Available online –

2026 March 20

An overview of the reports presented at the expert platform "The Russian constitutional model of local Self-government: legislation, practice", held within the framework of the XI Ural Forum of Constitutionalists in Yekaterinburg, Russian Federation, is presented.

**Keywords**

Local self-government, municipal law, Federal Law dated 20 March 2025 No. 33-FZ, model of local self-government, local self-government bodies, guarantees, municipal-territorial structure

Уже 11 лет традиционно в октябре в Уральском государственном юридическом университете им. В.Ф. Яковлева (далее – УрГЮУ) проходят мероприятия Уральского форума конституционалистов. В 2025 г. все научные мероприятия названного форума были приурочены к 85-летию со дня основания одной из старейших кафедр упомянутого университета – кафедры конституционного права. Одной из самых значимых и массовых по количеству участников XI Уральского форума конституционалистов была экспертная площадка «Российская конституционно-правовая модель местного самоуправления: законодательство, практика». В обсуждении различных аспектов развития местного самоуправления в России приняли участие более 70 экспертов – представителей образовательных и научных организаций, органов власти и общественных институтов со всей России, в том числе из Москвы, Санкт-Петербурга, Красноярска, Новосибирска, Омска, Тюмени, Уфы, Курска, Екатеринбургa, Саратова и других регионов.

Доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотов в своем кратком выступлении на тему «Особенности отечественной модели местного самоуправления» подчеркнул, что постсоветский поиск модели местного самоуправления в России характеризуется постоянными и решительными изменениями законодательства, что уже само по себе заслуживает внимания и всесторонней оценки. Александр Николаевич полагает, что Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» мог стать основой стабильного развития системы местного самоуправления в России, если бы в нем большее внимание было уделено аккуратным доработкам в части совершенствования компетенций местной власти и способов взаимодействия государственных и муниципальных органов. Однако до настоящего времени разграничению и согласованию государственных и муниципальных полномочий, а также выстраиванию «тонких компетенционных схем» между уровнями власти мешает частое зако-

нодательное изменение территориальной основы самоуправления. Не видится пока «идеальным» и окончательным вариантом предложенная в Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Закон № 33-ФЗ) модель определения трех групп полномочий органов местного самоуправления в силу возможных противоречий между пока еще действующими положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) и вышеназванного федерального закона, особенно в контексте возможности сохранения в субъектах Российской Федерации двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления или вообще применение смешанной модели территориальной организации. В ходе своего выступления профессор А.Н. Кокотов обратил внимание участников экспертной площадки на позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в Постановлении от 17 июля 2025 г. № 29-П, в самом общем виде она сводится к тому, что нормы ч. 5 ст. 24.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, защищая муниципалов, с одной стороны, с другой стороны, могут нарушать права граждан при предоставлении жилья сироте – администрацией г. Костромы. Таким образом, передаваемое на места государственное полномочие – это не то, что просто перебрасывается с одного уровня власти на другой – это общее дело органов государства и муниципалитетов, это их совместные проекты. Отсюда следует принцип солидарной ответственности. Отвечать перед гражданами за исполнение названных полномочий органы государства и органы местного самоуправления должны совместно, солидарно. Особое внимание в выступлении профессора А.Н. Кокотова было уделено также тому обстоятельству, что Закон № 33-ФЗ существенно урезал возможности граждан по непосредственному принятию властных решений, например в части определения структуры органов местного самоуправления. И

раньше это пространство урезалось, но сделан очередной шаг. Эта тенденция неизбежна и тревожна, требует общественной дискуссии.

Доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ С.Д. Князев в своем выступлении на тему «Еще раз о конституционной природе российского самоуправления в контексте решений Конституционного Суда Российской Федерации» отметил, что в науке и практике о природе местного самоуправления существуют две основные точки зрения. Одна из них, представленная, в частности, такими авторитетными учеными, как Н.С. Бондарь и А.Н. Кокотов, определяет особую природу муниципальной власти, обусловленную ее непосредственной связью с населением и ориентацией на решение вопросов местного значения. Вместе с тем ему в ряде случаев приходилось отстаивать иную позицию, заключающуюся в том, что в условиях российской модели публичной власти местное самоуправление выступает как децентрализованная форма государственной власти. Для граждан, сталкивающихся с повседневными проблемами, зачастую не столь важно, к какой ветви власти – государственной или муниципальной – относится чиновник, с которым они взаимодействуют. Более того, именно органы местного самоуправления воспринимаются населением как наиболее близкие и доступные институты публичной власти, что делает их фактически «лицом» государства на местах.

Этот тезис подтверждается и практикой. Например, по инициативе Центральной избирательной комиссии РФ были упразднены муниципальные избирательные комиссии. Это решение было продиктовано необходимостью обеспечить единообразие и законность избирательного процесса, а также предотвратить нарушения прав избирателей, которые ранее допускались на муниципальном уровне. Такой шаг свидетельствует о том, что функциональная интеграция муниципальных и государственных структур не только возможна, но и необходима для защиты конституционных прав граждан. Особое значение в данном контексте имеет Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3. В разделе 7 этого заключения Суд признал конституционность включения положений о «единой системе публичной власти» в гл. 4 (о Президенте РФ) и в гл. 8 (о местном самоуправлении) Конституции РФ. Однако Суд подчеркнул, что такое включение не должно вести к стиранию конституционных границ между государственной властью и местным самоуправлением. Профессор С.Д. Князев обратил вни-

мание участников экспертной площадки на то обстоятельство, что в Законе № 33-ФЗ прослеживается тенденция к усилению организационного единства между уровнями власти. Например, предусматривается возможность участия органов субъектов федерации в назначении или избрании глав муниципальных образований, а также временное возложение функций местного самоуправления на региональные органы власти. Еще более показательно положение о том, что глава муниципального образования может одновременно замещать и государственную, и муниципальную должность. Это ставит под сомнение традиционное понимание местного самоуправления как самостоятельной формы народовластия. Следует также учитывать, что в соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию и федеральные законы, как и все иные органы публичной власти. Это означает, что их «самостоятельность» ограничена рамками федерального законодательства, которое, в свою очередь, может быть проверено на соответствие Конституции, но не всегда отражает сущность местного самоуправления как института непосредственной демократии.

Представитель кафедры конституционного права Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, доцент О.И. Баженова в своем докладе на тему «Конституционализация местного самоуправления в России: от ожиданий к реальности; от реальности к новым ожиданиям» подчеркнула, что принятию Закона № 33-ФЗ во многом способствовало малоудовлетворительное состояние конституционно-правовой и муниципально-правовой доктрины, не сумевшей дать ответы на многие, в том числе ключевые сущностные вопросы о природе местного самоуправления, его значении в современном государстве и т. д. Не в меньшей мере принятие и вступление в силу вышеупомянутого федерального закона стало возможным и в связи с тем, что Конституционный Суд РФ не только не сумел – несмотря на ожидания – обеспечить полноценную конституционно-правовую защиту местного самоуправления, но и своими правовыми позициями заложил основу многих положений весьма спорного с точки зрения многих представителей муниципально-правовой науки Закона № 33-ФЗ.

В подтверждение своего тезиса О.И. Баженова обратила внимание на три правовые позиции Конституционного Суда РФ. Первая из них – признание муниципальной власти особой, обособленной от

государственной, формой власти (Постановление от 15 января 1998 г. № 3-П). Такое признание не обеспечило необходимых – и ожидавшихся в том числе Конституционным Судом РФ – гарантий самостоятельности местного самоуправления, но одновременно создало непреодолимое расстояние между муниципальной и государственной властью. Нежизнеспособность обозначенной позиции в конечном счете привела к провозглашению (с последующим закреплением в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) принципа единства системы публичной власти, используемого сегодня для подавления остатков муниципальной самостоятельности.

Вторая – поддерживающая узкое понимание поселенческой гарантии территориальной организации местной власти (постановления от 24 января 1997 г. № 1-П, от 1 декабря 2015 г. № 30-П), т. е. не распространяющая ее на крупные города, Конституционный Суд РФ одновременно отказался встать и на защиту сельских и городских поселений (сел, небольших (средних, малых) городов) (определения от 18 июля 2019 г. № 2176-О, от 24 октября 2019 г. № 2955-О, от 19 декабря 2019 г. № 3578-О и др.). Ставший возможным в этой связи отказ от конституционного поселенческо-территориального принципа организации муниципальной власти (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ) создал предпосылки для законодательного перехода к преимущественно одноуровневому окружному муниципально-территориальному устройству.

Третья – ограничение организационной самостоятельности местного самоуправления путем оправдания права регионального административного вмешательства в вопросы назначения / прекращения полномочий должностных лиц местного самоуправления, а также права конкретизирующего правового регулирования организационного устройства, вплоть до закрепления в безальтернативном порядке отдельных вопросов структуры органов местного самоуправления (порядка формирования представительных органов, главы муниципалитета, его места в системе органов местного самоуправления) (Постановление от 1 декабря 2015 г. № 30-П). Указанные возможности получили непосредственное выражение в Законе № 33-ФЗ.

В заключение О.И. Баженова подчеркнула, что сколь бы неоднозначной ни была роль Конституционного Суда РФ на предыдущем этапе, сегодня на него вновь – но теперь уже без излишней романтизации – возлагаются особые надежды на конституционно-правовую защиту местного самоуправления. Реализация Закона № 33-ФЗ, а с нею и состояние

местного самоуправления во многом зависит от того, окажется ли Конституционный Суд РФ готовым отстаивать прежние правовые позиции, не только расширявшие возможности государственной власти, но и выставлявшие ей соответствующие границы в вопросах территориальной организации, компетенции, организационного устройства и пр., а также окажется ли он готовым выступить в защиту местного самоуправления при оценке конституционности новых институтов организации муниципальной власти (например, института перераспределения полномочий как инструмента разграничения компетенции между государственной и муниципальной властью).

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России П.А. Астафичев в своем докладе на тему «Проблемы совершенствования законодательства о местном самоуправлении» обратил внимание на ряд проблем, связанных с содержанием и реализацией Закона № 33-ФЗ. В частности, названный закон недостаточно последовательно разграничивает категории вопросов «местного значения» и «непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения»; предполагает, с одной стороны, значительное сужение применения избирательной системы (на поселенческом уровне), с другой – дополнительные гарантии всеобщего и равного народного представительства в муниципальных и городских округах. Имеющаяся модернизация процедуры установления и изменения границ муниципальных образований, а также их преобразования (объединение, разделение, изменение вида), с одной стороны – фактор укрепления позиций представительной демократии, с другой – ущерб непосредственному волеизъявлению граждан. Критически следует оценивать и расширение невыборных способов замещения должности главы муниципального образования (избрание представительным органом на основе номинации высшего должностного лица субъекта Российской Федерации), двойственный статус данного субъекта публичных правоотношений (как замещающего одновременно государственную и муниципальную должности). Вместе с тем Закон № 33-ФЗ выгодно отличается от предшественников более удачными юридико-техническими приемами в формулировках правовых норм, особенно в вопросах разграничения предметов ведения и полномочий.

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета

им. Ф.М. Достоевского А.Н. Костюков в своем докладе на тему «Муниципально-правовые конструкции и их преемственность» обратил внимание на сохранение в практике правового регулирования ранее действовавших муниципально-правовых конструкций и признание их роли в новой изменившейся общественно-политической ситуации. Поиск меры старого и нового в муниципальном праве остается актуальной задачей.

В частности, конструкция муниципального образования традиционно понималась как публично-правовое образование с постоянно проживающим населением, в границах которого осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность и местный бюджет. В Законе № 33-ФЗ из конструкции муниципального образования исключены муниципальная собственность и местный бюджет. Фактически оно приравнено к обычной территориальной единице. Преемственности в понимании конструкции муниципального образования нет.

Конструкция вопросов местного значения в Законе 33-ФЗ аналогична вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Между тем смысловое содержание у этих конструкций разное. Вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения конструкция более лаконичная, чем вопросы местного значения. Например, утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на их установку и эксплуатацию как вопрос местного значения никакого отношения не имеет к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения, которое спокойно проживет и без рекламных конструкций.

Конструкция поселения из Закона № 33-ФЗ исключена.

Муниципальный район превратился в муниципальный округ. Зачем? Ответа на этот вопрос нет.

Административно-территориальное устройство России было создано Екатериной Великой по немецкому образцу и включало городские и сельские населенные пункты, поселения, сельские районы, городские округа, муниципально-территориальное устройство, как правило, совпадало с административно-территориальным. Это было удобно. В Законе 33-ФЗ выдумали двухуровневое и одноуровневое местное самоуправление. Во втором случае в территориальном устройстве отсутствуют поселения. Сельские населенные пункты повисли в воздухе, брошенные без органов местного самоуправления поселений. Сельские населенные пункты в силу урбанизации и так умирали естественным

путем. Сегодня этот процесс искусственно простимулировали, прервали преемственность в муниципально-территориальном устройстве.

Дальнейшее юридическое оформление местного самоуправления как элемента единой системы публичной власти потребует внесения изменений в федеральное законодательство. Можно прогнозировать, что вряд ли следует ожидать его существенной переработки. Изменения, скорее всего, будут носить точечный характер.

Один из старейших и постоянных участников Уральского форума конституционалистов, доктор юридических наук, профессор, научный руководитель Института государства и права Тюменского государственного университета Г.Н. Чеботарев свой доклад посвятил теме «Общественные палаты (советы) муниципальных образований в системе общественной власти». Ученый отметил, что наряду с государственной властью, муниципальной властью в публичном пространстве России функционирует и общественная власть, являющаяся разновидностью публичной власти, сформированной на основе волеизъявления объединений граждан в целях реализации общественных групповых интересов для достижения публично значимых результатов общественной деятельности, влияющих на социально-экономическое духовно-нравственное развитие общества и государства. Общественные палаты разного уровня играют заметную роль в системе общественной власти. Являясь институтом гражданского общества, они осуществляют и посреднические функции по налаживанию взаимодействия гражданского общества и государства. При этом сами выступают признанными в обществе центрами, консолидирующими деятельность общественных формирований гражданского общества.

Доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета Н.А. Антонова в своем выступлении на тему «Интересы местного сообщества как конституционно-правовая ценность» подчеркнула, что Конституция РФ признаёт и гарантирует в Российской Федерации местное самоуправление, в основе которого лежит интерес местного сообщества. И если Закон № 131-ФЗ обозначал местное самоуправление как форму осуществления власти, *исходящей* из интересов населения, то в Законе № 33-ФЗ законодатель ограничивается лишь указанием на то, что местное самоуправление *призвано* обеспечивать решение задач *в интересах населения*. Однако в силу своей

специфики такая категория, как «интересы местного сообщества», может быть определена как конституционная ценность, лежащая в основе организации и функционирования местного самоуправления. Поскольку интерес местного сообщества первичен по отношению к местному самоуправлению как конституционной ценности, нельзя местное самоуправление рассматривать вне такого интереса. В результате фактической интеграции местного самоуправления в государственное управление органы местного самоуправления фактически утратили роль выразителей воли местных сообществ. Отсутствие механизма реализации и обеспечения такой конституционной ценности, как интересы местного сообщества, ведут к выхолащиванию ценности самого института местного самоуправления.

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) М.Ю. Дитятковский в докладе «О компенсации дополнительных расходов органам местного самоуправления при выполнении публичных функций» напомнил, что в 2020 г. при принятии поправок к Конституции РФ положения о компенсации дополнительных расходов органам местного самоуправления в ст. 133 Конституции РФ были обновлены. Было исключено упоминание о решениях, принимаемых органами государственной власти, как основании для компенсации органам местного самоуправления дополнительных расходов. Вместо этого была предусмотрена сложная формулировка о том, что компенсации подлежат дополнительные расходы, возникшие в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций. При этом до настоящего времени о компенсации дополнительных расходов органам местного самоуправления при выполнении публичных функций нет упоминания ни в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», ни в Законе № 33-ФЗ. В качестве одной из причин профессор М.Ю. Дитятковский выделяет объективные сложности в разграничении института компенсации дополнительных расходов органам местного самоуправления при выполнении публичных функций с институтом наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Так, в законодательстве нет определения понятия «публичные функции». В связи с чем абсолютно непонятна природа «ино-

порядка» участия органов местного самоуправления в осуществлении публичных функций на соответствующей территории, помимо уже имеющегося эффективного института наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Кроме того, в настоящее время действуют различные механизмы предоставления финансовых средств, необходимых для осуществления переданных отдельных государственных полномочий, и компенсации дополнительных расходов органам местного самоуправления при выполнении публичных функций. Так, в первом случае закрепляется принцип предварительной передачи финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, в классической литературе обозначенный как «утром деньги – вечером стулья». При компенсации расходов органам местного самоуправления закрепляется противоположный принцип последующей передачи финансовых средств, в том же произведении обозначенный как «утром стулья – вечером деньги».

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного права Юго-Западного государственного университета А.Н. Гуторова, рассматривая тему «Должность главы муниципального образования: новации и перспективы» отметила, что Закон № 33-ФЗ ввел новый способ избрания главы муниципального образования – путем избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. При этом для административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации исключили возможность выбора способа избрания, глава муниципального образования избирается исключительно представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. В Курской области региональный законодатель уже воспользовался новеллами и 31 июля 2025 г. принял закон «О внесении изменений в Закон Курской области “О порядке избрания, месте в системе органов местного самоуправления и сроках полномочий глав муниципальных образований”», определяющий круг субъектов для выдвижения кандидатур и возможность повторного внесения ранее выдвинутой, но не набравшей достаточное количество голосов кандидатуры. Постановлением Губернатора Курской области от 20 августа 2025 г. № 209-пг «О комиссии по отбору кандидатов на должность Главы муниципального образования “Городской

округ город Курск» утверждён состав комиссии и порядок работы комиссии (в том числе круг вопросов, которые могут быть адресованы кандидату).

Оживлённую дискуссию вызвал доклад кандидата юридических наук, доцента, доцента кафедры публично-правовых наук Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) И.А. Пиаева «“Вместе весело шагать?”: статус глав муниципальных образований в новом законе о местном самоуправлении». В частности, выступающим было акцентировано внимание на практике применения механизма вынесения предупреждения и объявления выговора в отношении глав муниципальных образований за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации. Учёным в практике правоприменения с 2022 г. по настоящее время было обнаружено шесть случаев объявления выговоров и один случай – предупреждения. Все эти примеры позволили обозначить несколько проблем. Во-первых, проблему соблюдения требований Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и Закона № 33-ФЗ в части: а) порядка вынесения взысканий, б) учета сроков, в) соблюдения процедуры отрешения от должности. Во-вторых, в подавляющем большинстве случаев реальные претензии к главам со стороны высших должностных лиц (например, по реализации национальных проектов, внесению данных в информационные системы, авариям на тепловых сетях) юридически заменялись на ненадлежащее исполнение осуществление переданных государственных полномочий (опека и попечительство, административные комиссии и др.). В-третьих, отсутствие прозрачности применяемого механизма. В открытом доступе указы (распоряжения) высшего должностного лица субъекта о вынесении предупреждения или объявления выговора главам не размещаются.

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука Российского государственного университета правосудия имени В.М. Лебедева М.А. Липчанская в выступлении «Территориальные и организационные трансформации местного самоуправления: вызовы и новые смыслы конституционных принципов» критически высказалась относительно

правовой сущности местного самоуправления, легализованной в Законе № 33-ФЗ, согласно которому местное самоуправление – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ форма самоорганизации граждан. В правовом регулировании местного самоуправления можно выявить определенную правовую дихотомию: местное самоуправление является формой и обладает признаками самоорганизации граждан, при которой население создает органы, имеющие публичные функции и наделенные публично-властными полномочиями.

Опыт Свердловской области в реализации норм Закона № 33-ФЗ в своем выступлении привел кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права УрГЮУ А.В. Блещик. В частности им отмечено, что по результатам мониторинга, проведенного Аппаратом Законодательного Собрания Свердловской области, в целях приведения законодательства Свердловской области в соответствие вышеназванному закону потребуются внести изменения в 21 закон Свердловской области. Реализация Закона № 33-ФЗ в Свердловской области ведется в трех магистральных направлениях:

1. *Реорганизация муниципально-территориального устройства.* На территории Свердловской области расположены 94 муниципальных образования, среди которых имеются городские и муниципальные округа, а также 5 муниципальных районов, 5 городских поселений, 16 сельских поселений. Сохранение существующей в регионе модели муниципально-территориального устройства представляется наиболее разумным вариантом развития муниципальных образований в регионе.

2. *Формирование органов местного самоуправления (избрание глав муниципальных образований).* Среди нерешенных проблем А.В. Блещик выделил отсутствие изменений в Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», согласно которому сохраняется избрание главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Причина этого не ясна: или недосмотр законодателя, или особенность статуса ЗАТО, которая исключает применение других способов избрания. Действует ли правовая позиция Конституционного Суда РФ (Постановление от 1 декабря 2015 г. № 30-П по «Иркутскому делу») в части обязательного установления региональным законодателем критериев, в соответствии с которыми определяются муниципальные образования, для которых может быть предусмотрен

единственный способ избрания глав? Как определить пределы компетенции органов власти субъектов Российской Федерации при установлении порядка рассмотрения высшим должностным лицом кандидатур, предложенных субъектами выдвижения, и представления кандидатов представительному органу?

А.В. Блещик отметил, что обилие вопросов, возникающих в связи с реализацией норм Закона № 33-ФЗ в региональном законодательстве, закономерно, однако получить ответы на них пока возможны либо путем учета правотворческого и правоприменительного опыта других субъектов Российской Федерации, либо путем активных действий самого федерального законодателя, который по результатам обобщения региональной практики и мнений представителей академической науки придет к выводу о необходимости совершенствования Закона № 33-ФЗ и подготовит изменения, направленные на устранение его очевидных дефектов.

Кандидат юридических наук, преподаватель Нижневартковского профориентационного учебного центра, преподаватель учебного центра Ассоциации сибирских и дальневосточных городов Н.П. Алешкова акцентировала внимание на отдельных проблемных аспектах правоприменительной практики в области противодействия коррупции на муниципальном уровне. В частности, было отмечено резкое увеличение количества норм, регулирующих вопросы противодействия коррупции, не в профильном Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а в Законе № 33-ФЗ, при этом в последнем применен целый ряд терминов и категорий, которые не предусмотрены законодательством о противодействии коррупции. Несмотря на то, что Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ предусматривает основания для прекращения полномочия лиц, замещающих муниципальные должности (ст. 13.1) или должности муниципальной службы (ст. 8, 8.1, 11) в связи с утратой доверия, ни в законодательстве, ни на практике это решение не подкрепляется реальными санкциями. В чем тогда вообще заключается смысл института «утраты доверия»? И об утрате чьего, собственно, доверия идет речь? Представительного органа муниципального образования? Представительного органа конкретного созыва, проголосовавшего за прекращение полномочий? Населения данного муниципального образования? Ученым предложен целый ряд возможных изменений в нормативные акты, позволяющие уточнить и усилить

положения антикоррупционного законодательства для его более корректного применения на муниципальном уровне.

Особый интерес вызвало выступление доктора социологических наук, ведущего научного сотрудника Института философии и права Уральского отделения РАН О.М. Роя как одного из немногих участников экспертной площадки, не имеющих профильного юридического образования, на тему «Укрупнение муниципалитетов в контексте развития муниципальной идентичности». Было отмечено, что масштабное сокращение сельских муниципальных поселений и последующее объединение их в муниципальные округа, трансформация сложившихся границ административно-территориального деления на локальном уровне способствует разрушению основ муниципальной идентичности, выражающей совокупность социальных и психологических установок граждан, проживающих в локальных поселениях, в сопричастности к происходящим на их территории событиям и активно участвующих в делах местных сообществ. Муниципальная реформа 2025 г. ведет к созданию административно-территориальных единиц, в границах которых муниципальная идентичность зачастую не сформирована. Формат муниципального округа связан с тем, что в его состав входят поселения с совершенно разным уровнем социально-экономического развития, национально-этническим составом и географическим расположением.

Последствия укрупнения формата муниципальных образований могут вызвать разрушение привычной системы коммуникаций между территориальными уровнями, снижение доступности граждан к получению государственных и муниципальных услуг, обособление сети территориальных образований локального уровня, повышенные коррупционные риски, рост недоверия к органам муниципальной власти и утрата стимулов к самоорганизации.

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального университета, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России А.В. Безруков в докладе на тему «Судьба и перспективы местного самоуправления в России» обозначил основные направления конституционной и муниципальных реформ в современной России, обратив внимание на их взаимосвязь, а также необходимость аккуратного, преемственного и последовательного их проведения в соответствии с положениями ст. 3, 12, 132, 133 Конституции

РФ. В рамках развития и усиления роли муниципального контроля докладчик показал его особую значимость и предложил ввести в правовую доктрину категории «публично-властный контроль». Такой контроль призван соединить и интегрировать государственный, муниципальный и общественный контроль в единую систему публично-властного контроля. В завершение выступая доказана потребность дальнейшего укрепления и развития общетеоретических, отраслевых и межотраслевых связей в конструировании различных публично-правовых механизмов, в том числе механизмов публично-властного контроля в целом и муниципального контроля в частности.

Доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального университета А.А. Кондрашев в докладе «О соотношении государственной и муниципальной власти: иерархия или кооперация?», проанализировав конституционные поправки 2020 г. и положения Закона № 33-ФЗ, обратил внимание на то, что законодатель «реанимировал» «советский» принцип единства власти на всех уровнях (ст. 89 Конституции СССР 1977 г.) в нарушение ст. 3 и 12 Конституции РФ. Новый Закон № 33-ФЗ в русле поправок к Конституции РФ ставит новую целевую установку – отменить самостоятельность муниципальной власти и полностью встроить ее в состав государственной власти как организационной и функциональной части государственного аппарата по образцу советской жестко иерархической управленческой модели. Как показывает зарубежный опыт организации местного самоуправления, именно в тех странах, где взаимодействие местного самоуправления и органов государственной власти строится на кооперативных началах, достигнимо устойчивое развитие местного самоуправления как важнейшего публично-правового института и повышение эффективности управления соответствующими территориями.

Завершая экспертную площадку, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права УрГЮУ О.А. Кожевников и кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права УрГЮУ А.В. Крысанов поделились своими иде-

ями относительно участия органов местного самоуправления в обеспечении безопасности территорий и граждан в контексте новелл законодательства о местном самоуправлении. В частности, было отмечено, что системный анализ российского законодательства и документов стратегического планирования в области безопасности указывает на доминирующий государственный подход, в рамках которого безопасность воспринимается не только как защита от опасностей, вызовов и угроз, но и как важнейший элемент устойчивого развития территорий (муниципальных образований). Законодательством определена система стратегического планирования на всех уровнях публичной власти: федеральном, региональном, муниципальном, – а также закреплены механизмы реализации государственной политики в сфере стратегического планирования. Органы местного самоуправления включены в процесс стратегирования не как исполнители, а как полноправные участники – разрабатывающие собственные стратегии и программы. Анализ практики правоприменения документов стратегического планирования показал отсутствие единого подхода к разработке муниципальных стратегий в сфере безопасности, неурегулированность методических вопросов, порядок взаимодействия разных уровней власти и др. Активное участие органов местного самоуправления в стратегическом планировании позволяет учитывать реальные потребности населения, повышать устойчивость территорий и уровень защищенности граждан.

Всего на экспертной площадке «Российская конституционно-правовая модель местного самоуправления: теория, законодательство, практика», проходившей в зале заседаний Екатеринбургской городской Думы, выступил 21 представитель самых разных городов России и научных школ. При этом все участники не скрывали проблемных вопросов реформы местного самоуправления, ее целевую направленность на отрыв населения от фактического местного самоуправления, превращение муниципальной власти в часть государственной власти, что ослабляет «базисные» конституционно-правовые основы местного самоуправления как одной из форм народовластия, закрепленной в ст. 3 Конституции РФ.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Кожевников Олег Александрович** – доктор юридических наук, профессор, <sup>1</sup>профессор кафедры конституционного права, <sup>2</sup>профессор кафедры конституционного и международного права

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Oleg A. Kozhevnikov** – Doctor of Law, Professor; <sup>1</sup>Professor, Department of Constitutional Law; <sup>2</sup>Professor, Department of Constitutional and International Law

<sup>1</sup> Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

<sup>2</sup> Уральский государственный экономический университет

<sup>1</sup> 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

<sup>2</sup> 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45

E-mail: jktu1976@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-1371-7249

SPIN-код РИНЦ: 1494-4895; AuthorID: 346061

**Костюков Александр Николаевич** – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а

E-mail: omsk.post@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1811-997X

SPIN-код РИНЦ: 1428-1209; AuthorID: 353695

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевников О.А. Российская конституционно-правовая модель местного самоуправления: теория, законодательство, практика (обзор докладов экспертной площадки в рамках XI Уральского форума конституционалистов, 2 октября 2025 г., Екатеринбург) / О.А. Кожевников, А.Н. Костюков // Правоприменение. – 2026. – Т. 10, № 1. – С. 155–164. – DOI: 10.52468/2542-1514.2026.10(1).155-164.

<sup>1</sup> Ural State Law University named after V.P. Yakovlev

<sup>2</sup> Ural State University of Economics

<sup>1</sup> 21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia

<sup>2</sup> 62/45, 8 Marta / Narodnoi Voli ul., Yekaterinburg, 620144, Russia

E-mail: jktu1976@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-1371-7249

RSCI SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

**Alexander N. Kostyukov** – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation; Head, Department of State and Municipal Law Dostoevsky Omsk State University

55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia

E-mail: omsk.post@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1811-997X

RSCI SPIN-code: 1428-1209; AuthorID: 353695

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevnikov O.A., Kostyukov A.N. The Russian constitutional model of local self-government: theory, legislation, practice (review of reports of the expert platform within the framework of the XI Ural Forum of Constitutionnalists, October 2, 2025, Yekaterinburg). *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2026, vol. 10, no. 1, pp. 155–164. DOI: 10.52468/2542-1514.2026.10(1).155-164. (In Russ.).