

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права  

---

(наименование института полностью)

Кафедра Конституционное и административное право  
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

---

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления  
(направленность (профиль) / специализация)

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему Реализация полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов  
местного значения. Проблемы и пути их решения

Обучающийся

О.А. Жуканова

---

(Инициалы Фамилия)

---

(личная подпись)

Руководитель

доктор юрид. наук, профессор Д.А. Липинский

---

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2025

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 История и развитие местного самоуправления в России.....	10
1.1 Этапы становления местного самоуправления в России: от земств до современного периода.....	10
1.2 Роль исторического контекста в формировании института местного самоуправления.....	16
1.3 Современные преобразования местного самоуправления в рамках муниципальных реформ.....	24
Глава 2 Конституционные и правовые основы реализации полномочий органов местного самоуправления.....	30
2.1 Конституционные основы местного самоуправления в России ..	30
2.2 Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения: правовые аспекты .....	39
2.3 Анализ Федерального закона № 131-ФЗ и его роль в регулировании полномочий местных органов власти .....	47
Глава 3 Современные проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в условиях реформирования и пути их решения .....	57
3.1 Проблемы правового регулирования полномочий местных органов власти (нормативные и организационные проблемы).....	57
3.2 Современные тенденции укрупнения муниципальных образований и переход к одноуровневой системе местного самоуправления .....	62
3.3 Рекомендации по совершенствованию правовых механизмов реализации полномочий органов местного самоуправления.....	71
Заключение .....	81
Список используемой литературы и используемых источников.....	87

## Введение

Актуальность исследования. Развитие местного самоуправления в России представляет собой один из ключевых аспектов модернизации государственной власти и управления на местах. Актуальность исследуемой темы обусловлена необходимостью совершенствования правовых механизмов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, а также нахождением оптимального баланса между автономией муниципальных образований и их интеграцией в систему публичной власти. В условиях реформирования местного самоуправления и постепенного укрупнения муниципальных образований, необходимость разработки эффективной правовой базы, обеспечения правовой стабильности и устранения существующих правовых неопределенностей становится особенно важной.

Степень разработанности проблемы. Проблемы, связанные с правовыми аспектами местного самоуправления, стали объектом изучения ряда отечественных ученых, таких как В.В. Гришин, В.А. Щепачев, А.Н. Диденко, И.В. Бабичев, Т.Г. Гунина и другие. В работах В.В. Гришина подробно рассматриваются конституционные основы местного самоуправления и принципы его функционирования в России, особое внимание уделяется анализу Европейской хартии местного самоуправления и её влиянию на российскую модель. В.А. Щепачев акцентирует внимание на необходимости сохранения гармонии между централизацией и децентрализацией, а также на роли Конституционного Суда РФ в регулировании полномочий местных органов власти. В.А. Щепачев и другие исследователи, такие как А.Ю. Звягольский и Р.А. Эфрикян, анализируют проблемы правового регулирования полномочий местных органов власти, акцентируя внимание на необходимости систематизации и устранения правовой неопределенности в законодательной практике.

Целью данной работы является комплексный анализ конституционных и правовых основ местного самоуправления в России, а также разработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в условиях текущих реформ.

Основной гипотезой данного исследования является предположение, что действующая система правового регулирования полномочий местных органов власти требует дальнейшей доработки и систематизации, что обеспечит более эффективное функционирование местного самоуправления, улучшит взаимодействие между государственными и муниципальными органами власти и повысит качество муниципальных услуг.

Задачи исследования:

- изучить этапы становления местного самоуправления в России, начиная с земств и заканчивая современным периодом;
- проанализировать роль исторического контекста в формировании института местного самоуправления в России;
- оценить современные преобразования местного самоуправления в рамках муниципальных реформ;
- проанализировать конституционные основы местного самоуправления в России;
- исследовать полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения с правовой точки зрения;
- оценить роль Федерального закона № 131-ФЗ в регулировании полномочий местных органов власти;
- рассмотреть проблемы правового регулирования полномочий местных органов власти, включая нормативные и организационные аспекты;
- исследовать современные тенденции укрупнения муниципальных образований и переход к одноуровневой системе местного самоуправления;

- разработать рекомендации по совершенствованию правовых механизмов реализации полномочий органов местного самоуправления.

Объект исследования – система местного самоуправления в России.  
Предмет исследования – правовые механизмы реализации полномочий органов местного самоуправления в России.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы, такие как системный, аналитический, историко-правовой, а также методы сравнительного правоведения. Эмпирической базой исследования являются нормативно-правовые акты Российской Федерации, документы и исследования, регулирующие местное самоуправление, а также труды российских и зарубежных ученых в области конституционного и муниципального права. В работе использованы нормы Конституции Российской Федерации, Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Европейской хартии местного самоуправления, а также различные федеральные и региональные законодательные акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления.

В процессе написания магистерской диссертации использовались методы анализа и синтеза, метод сравнительного правоведения, историко-правовой метод, а также методы эмпирического исследования, основанные на анализе действующих нормативных актов.

Научная новизна настоящей магистерской диссертации заключается в следующем:

- предложена периодизация эволюционного развития института местного самоуправления в России, выделяющая четыре ключевых этапа, что позволяет выявить качественные изменения в правовой и институциональной природе муниципального управления.

- разработана концептуальная модель взаимосвязи местного самоуправления с системой государственной власти России, которая базируется на синтезе земских традиций и советского опыта.
- предложена авторская модель взаимодействия муниципальных образований с государственной властью, которая сочетает принципы децентрализации и координации на федеральном и региональном уровнях, а также акцент на цифровизацию и гражданское участие.
- разработана модель совершенствования правовых механизмов местного самоуправления, направленная на оптимизацию взаимодействия органов местного самоуправления с населением и государственными структурами.

Положения, выносимые на защиту:

- предложена научно обоснованная периодизация эволюционного развития института местного самоуправления в России, базирующаяся на комплексном анализе трансформации правового статуса и компетенционных характеристик органов местного управления. В отличие от существующих подходов к исторической периодизации местного самоуправления, представленная концепция акцентирует внимание на качественных изменениях в институциональной и правовой природе муниципального управления, что позволяет выделить четыре фундаментальных этапа его развития: земский (конец XIX - начало XX века), советский (1917-1990 гг.), переходный (1990-1998 гг.) и современный (с 1998 г.). Научная значимость предложенной периодизации заключается в выявлении системных взаимосвязей между трансформацией государственного устройства России и эволюцией местного самоуправления, что позволяет глубже понять логику исторического развития данного института и прогнозировать возможные направления его дальнейшего совершенствования в контексте современных процессов государственного строительства;

– разработана концептуальная модель взаимосвязи трансформации института местного самоуправления со структурными изменениями в системе государственной власти России, которая раскрывается через следующие ключевые положения: 1) несмотря на кардинальные преобразования политического режима и государственного устройства, местное самоуправление в России исторически сохраняет базовые институциональные характеристики, заложенные еще в период земских реформ, включая принципы территориальной организации, разграничения полномочий и определения предметов ведения через категорию «местных нужд»; 2) в процессе исторического развития произошло не просто заимствование отдельных элементов предшествующих моделей местного самоуправления, а их синтез в качественно новую форму, сочетающую земские традиции самостоятельности в решении местных вопросов, советский опыт интеграции в единую систему публичной власти и современные демократические принципы организации муниципального управления; 3) институциональная память и преемственность в развитии местного самоуправления выступают ключевым фактором, определяющим эффективность и устойчивость современной системы муниципального управления в России. Предложенная концепция позволяет переосмыслить роль исторического опыта в формировании современной модели местного самоуправления и предложить новый теоретико-методологический инструментарий для анализа и прогнозирования институциональных изменений в системе публичной власти России. В отличие от существующих исследований, фокусирующихся на отдельных исторических периодах или формальных характеристиках местного самоуправления, данный подход раскрывает глубинные механизмы институциональной преемственности и их влияние на современные процессы трансформации муниципального управления;

- представлена авторская модель взаимодействия муниципальных образований с государственной властью. Так, предлагается интегрированная модель правового регулирования полномочий местных органов самоуправления, которая сочетает элементы исторической преемственности и современных принципов децентрализации власти. Особенностью данной модели является сбалансированное сочетание автономии муниципалитетов и координации на федеральном и региональном уровнях, что позволяет улучшить функционирование местного самоуправления, обеспечивая его гибкость и эффективность. Важным элементом является также усиление роли судебной защиты прав местных органов власти, что способствует повышению правовой стабильности. Кроме того, предложенная модель акцентирует внимание на цифровизации муниципального управления и расширении гражданского участия, что значительно отличает её от существующих моделей, ориентированных на более традиционные бюрократические механизмы;
- сформулирована авторская модель совершенствования правовых механизмов местного самоуправления на основе комплексного подхода, направленного на оптимизацию взаимодействия муниципальных органов власти с населением и государственными структурами. Особенностью модели является внедрение межмуниципального сотрудничества, развитие муниципально-частного партнёрства и интеграция цифровых технологий в управление, что создаст гибкую и эффективную систему местного самоуправления, способную оперативно реагировать на вызовы времени. Важным элементом является создание единого реестра полномочий органов местного самоуправления, что обеспечит прозрачность их деятельности, а также формирование системы

управления рисками для повышения предсказуемости муниципального управления.

Практическая значимость исследования заключается в разработке авторских моделей взаимодействия муниципальных образований с государственной властью, которые могут быть использованы для совершенствования нормативно-правовой базы в области местного самоуправления, улучшения взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами и государственными структурами. Рекомендации по цифровизации муниципального управления, внедрению межмуниципального сотрудничества и созданию единого реестра полномочий позволят повысить эффективность муниципального управления, обеспечить прозрачность и устойчивость в решении вопросов местного значения.

Магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

## **Глава 1 История и развитие местного самоуправления в России**

### **1.1 Этапы становления местного самоуправления в России: от земств до современного периода**

Местное самоуправление в России прошло сложный путь становления, отражая изменения в политической системе государства и трансформацию подходов к управлению на местах. На рубеже XIX–XX веков земские учреждения стали рассматриваться как органы местного самоуправления, что получило отражение в правовых и научных трактовках того времени. В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года развитие земств было охарактеризовано как развитие местного самоуправления [27]. Так, В.В. Путин в своём Послании отметил, что «именно развитие земств, местного самоуправления в своё время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований. В том числе для аграрной реформы Столыпина и переустройства промышленности в годы Первой мировой войны» [27]. Это свидетельствует о признании исторической преемственности местного самоуправления и его значении для современной системы муниципального управления.

Особую роль в становлении местного самоуправления сыграли земские и городские органы управления, впервые получившие нормативно закреплённые компетенции, выраженные в дефиниции «местные пользы и нужды» [28, с.3]. Вопросы местного значения стали рассматриваться через призму территориального объединения населения и его интересов, что подчеркивалось в трудах А.Д. Градовского: «исходной точкой для определения местных польз и нужд может быть принят круг интересов, непосредственно, так сказать, вытекающих из факта общения известной массы людей на определенном, более или менее ограниченном пространстве земли»

[4, с. 26]. Это определение подчеркивает связь местного самоуправления с территориальным фактором и интересами местного сообщества.

Формирование местного самоуправления в России конца XIX века осуществлялось двумя направлениями: исторически сложившееся развитие самоуправления в городах и сельских общинах, а также институционализация местного управления через государственно санкционированное распространение самоуправленческих инструментов на уездный и губернский уровень. Этот опыт впоследствии оказал влияние на развитие местного управления в советский период, однако в кардинально иной правовой парадигме.

Революционные события 1917 года не означали немедленного упразднения местного самоуправления в классическом понимании. На начальном этапе параллельно функционировали системы «местных самоуправлений» [26] и Советы, постепенно концентрировавшие в своих руках компетенции органов местного управления. Однако советская система исключила сам термин «местное самоуправление» из правового оборота, а его функции были включены в государственную административную систему.

Среди исследователей XX века существовали противоположные точки зрения на роль местных органов в советский период. Одни рассматривали их как полностью подконтрольные государству, а другие, включая В.В. Кузнецова и В.В. Ваховского, утверждали, что «советская власть сама была общенародной и, следовательно, структурные элементы низовой власти представляли из себя народную власть» [20, с. 78]. Эта позиция интерпретирует советскую модель управления как уникальную форму самоуправления, органически встроенную в централизованную систему власти.

Концепция местного самоуправления в советский период получила развитие в трудах Л.А. Велихова, который отмечал, что «в СССР существует особый вид пролетарского самоуправления, мало дифференцированного и находящегося под сильным общегосударственным воздействием» [3, с. 235].

В его понимании местное самоуправление фактически сливалось с государственным управлением, что соответствовало доктрине централизованного социалистического государства [3, с. 243].

О двойственном характере местных органов власти в советский период писал и А. Чернышев: «в круг ведения нашей советской волости входит все, что связано с деятельностью местных органов, называемых в дореволюционное время органами местного самоуправления по осуществлению местных нужд в области административной, хозяйственно-экономической и культурно-просветительной. Но волостные исполкомы и сельские советы являются в то же время органами государственной власти в пределах своей территории» [37, с. 83-84]. Это подтверждает, что советская модель управления сочетала в себе черты как самоуправления, так и государственной власти.

В Инструкции СНК РСФСР от 24 декабря 1917 года Советы характеризовались как «вполне самостоятельные в вопросах местного характера» [25]. Конституция РСФСР 1918 года закрепляла разделение «местных и общегосударственных нужд», включая в компетенцию местных органов вопросы, имеющие «чисто местное (для данной территории) значение» [16]. Эта норма фактически заимствовала элементы земского самоуправления, но в условиях тотальной централизации.

Конституция РСФСР 1925 года сохранила принцип разграничения компетенций между различными уровнями власти, определяя предмет ведения местных органов [17].

Как замечает Р.Р. Хазиева, «Конституцией РСФСР 1937 года местное самоуправление было определено как «Местное самоуправление государственной власти». Данной конституция укрепила положение советов, именовались он Советами депутатов трудящихся, работали на постоянной основе и избирались на два года. По сути Советы депутатов были превращены в исполнительно-распорядительные органы на местах решающие вопросы хозяйственного и культурного развития» [36, с. 46].

В Конституции СССР 1977 года разграничение полномочий между местными, республиканскими и общесоюзными органами было закреплено в ст. 146 [18].

Р.Р. Хазиева справедливо замечает, что «особо значимым периодом для становления местного самоуправления является вторая половина 1980 -х годов и до принятия Конституции РФ 1993 года.

Возвращение понятия «местное самоуправление» в правовую систему произошло с принятием Закона СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Согласно ст. 1, местное самоуправление определялось как «самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения» [12]. Это стало основой для современной модели муниципального управления.

«Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» определил основные направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов самоуправления, самоорганизации граждан. В соответствии с этим Законом основным звеном в системе местного самоуправления должны были стать местные Советы как представительные органы власти. На своей территории Советы были вправе координировать деятельность всей системы местного самоуправления. Они образовывали свои органы, определяли их полномочия в соответствии с законами, самостоятельно устанавливали их структуру и штаты. Данный Закон ввел понятие «коммунальная собственность». К коммунальной собственности относилось имущество, передаваемое безвозмездно Союзом ССР, союзными и автономными республиками, иными субъектами, а также имущество, создаваемое или приобретаемое местным Советом за счет принадлежащих ему средств» [36, с. 47].

По мнению Р.Р. Хазиевой, местное самоуправление в России является не только элементом управления на местах, но и основой конституционного строя, формирующей принципы взаимодействия органов власти [36, с. 47].

Исследователь замечает, что советский период привёл к централизации власти, нивелировав самостоятельность местных структур. Однако последующий возврат к концепции местного самоуправления был обусловлен необходимостью децентрализации и создания более гибкой системы управления, основанной на европейских принципах.

Р.Р. Хазиева отмечает, что «6 июля 1991 г. в РСФСР был принят Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» [11], на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, формирования системы местного самоуправления в Российской Федерации. Таким образом, были сделаны первые шаги на пути утверждения принципиально иных начал организации управления на местном уровне, нежели те, что были свойственны советской организации власти. Однако попытка ввести местное самоуправление путем принятия союзного, а затем российского законов о местном самоуправлении, не реформируя, по сути, прежнюю систему, не дала ожидаемых результатов. Местное самоуправление было декларировано, но не было обеспечено ни в материальном, ни в организационном, ни, в должной мере, в правовом отношении» [36, с. 47].

Существенным этапом в развитии местного самоуправления в России стала ратификация Европейской хартии местного самоуправления в 1998 году (Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ [35]). Хартия, вобравшая в себя многовековой европейский опыт организации местного самоуправления, стала важным правовым инструментом для формирования российской модели муниципального управления по европейскому образцу. Её принципы и нормы оказали значительное влияние на российское законодательство в сфере местного самоуправления, став основой как для Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, так и для последующего Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, историческое развитие местного самоуправления в России представляет собой сложный и многоэтапный процесс, отражающий

эволюцию государственного устройства страны. От земской реформы, заложившей основы самоуправления через категорию «местных польз и нужд», через советский период с его жёсткой централизацией власти, к современной модели муниципального управления – каждый этап имел свои особенности и внёс вклад в формирование действующей системы. Важнейшими вехами современного периода стали возвращение понятия «местное самоуправление» в правовое поле в 1990 году, принятие закона о местном самоуправлении 1991 года, закрепление принципов местного самоуправления в Конституции 1993 года и ратификация Европейской хартии местного самоуправления в 1998 году. Эти события заложили правовой фундамент современной системы местного самоуправления в России, основанной на принципах децентрализации, самостоятельности муниципальных образований и демократических стандартах организации власти на местах.

На основе проведённого исторического анализа представим периодизацию эволюционного развития института местного самоуправления в России, базирующуюся на комплексном анализе трансформации правового статуса и компетенционных характеристик органов местного управления. В отличие от существующих подходов к исторической периодизации местного самоуправления, представленная концепция акцентирует внимание на качественных изменениях в институциональной и правовой природе муниципального управления, что позволяет выделить четыре фундаментальных этапа его развития: земский (конец XIX - начало XX века), советский (1917-1990 гг.), переходный (1990-1998 гг.) и современный (с 1998 г.). Научная значимость предложенной периодизации заключается в выявлении системных взаимосвязей между трансформацией государственного устройства России и эволюцией местного самоуправления, что позволяет глубже понять логику исторического развития данного института и прогнозировать возможные направления его дальнейшего

совершенствования в рамках современных процессов государственного строительства.

## **1.2 Роль исторического контекста в формировании института местного самоуправления**

Исторический институционализм представляет собой методологию, которая позволяет исследовать эволюцию политических институтов, в том числе института местного самоуправления [45, с. 633]. Этот подход помогает анализировать, как долгосрочные исторические процессы формируют современные политические структуры, поддерживая стабильность и адаптацию институтов в условиях изменяющихся общественно-политических реалий [41, с. 251].

В работе И.И. Кузнецова и А.С. Жарова подчеркивается, что российский институт местного самоуправления, несмотря на множество преобразований, сохраняет элементы из предыдущих исторических эпох, что делает его подверженным влиянию исторического опыта [21, с. 202]. Это подтверждается исследованиями других ученых, таких как Е.М. Ковешников, который отмечает, что традиции местного самоуправления формировались в России в разные исторические периоды, от древнерусских времен до эпохи реформ XIX века, и продолжали оказывать влияние на развитие муниципального управления в дальнейшем [15, с. 59].

Важным вкладом в развитие теории исторического институционализма стал труд Д. Норта, который рассматривает институты как системы ограничений, структурирующие взаимодействия между индивидами [24]. Его теория подчеркивает, что эффективность институтов часто зависит от того, насколько они соответствуют специфике исторической ситуации.

Соглашаясь с этим подходом, И.И. Кузнецов и А.С. Жаров утверждают, что институты местного самоуправления в России должны быть рассмотрены как результат многовековой эволюции, в которой каждое изменение в

политической и социальной сфере накладывает отпечаток на функции и полномочия местных органов власти [21, с. 203].

И.И. Кузнецов и А.С. Жаров обращают внимание на то, что «эффективность местного самоуправления в России зависит от сложившейся политической культуры, имеющихся традиций политического управления и от институтов, регулирующих его деятельность и поведение социальных акторов. В свою очередь, изменения института местного самоуправления имеют принципиальное значение для оценки успешности трансформаций на общероссийском уровне. Несмотря на богатый исторический опыт самоорганизации, опыт, который имеют народы России в решении проблем на местном уровне (начиная от народного вече до постсоветских реформ местного самоуправления), институт местного самоуправления находится в процессе развития, и, на наш взгляд, для его совершенствования необходимо изучать и использовать опыт предшествующего развития, применяя в исследовании в том числе и метод исторического институционализма» [21, с. 204].

И.И. Кузнецов и А.С. Жаров, исследуя различные аспекты исторического развития самоуправления на местном уровне в России, обращают внимание на то, что повлияло на развитие института местного самоуправления. Исследователи делают вывод, что «это, прежде всего, два периода в развитии местного самоуправления – земство и советская модель самоуправления, которые обусловили российскую специфику развития данного института» [21, с. 204].

Действительно, изучая различные аспекты исторического становления и эволюции местного самоуправления в России, важно отметить, что именно два ключевых периода — земство и советская модель самоуправления — оказали наиболее значительное влияние на развитие данного института в российском контексте. С особым вниманием следует рассмотреть, как именно эти этапы и их специфика формировали уникальные черты местного самоуправления в России.

Примечание Е.М. Ковешникова, утверждающего, что «с конца XVIII века, особенно в XIX веке, местное самоуправление стало объектом серьезного теоретического осмысления, активно применялось в ходе политических, административных и правовых реформ» [15, с. 59], позволяет сделать вывод о том, что на протяжении веков местное самоуправление становилось важным элементом государственной политики, служащим как инструмент решения социальных и экономических вопросов на местах. Этап формирования земств в первой половине XIX века стал важным моментом для становления российской системы местного самоуправления. Именно этот период ознаменовался важным событием — изданием Устава о земских повинностях в 1851 году, которое А.И. Васильчиков рассматривает как начальную веху в земском реформировании [2, с. 144].

Важным аспектом является то, что в XIX веке в Российской империи местное самоуправление носило в первую очередь сословный характер, при этом было заложено прочное основание для его дальнейшего развития. Местное самоуправление, несмотря на свою сословную основу, стало важным инструментом, через который происходило привлечение местного населения к управлению на уровне земли, что в дальнейшем способствовало активному участию граждан в политических и социальных процессах. Одним из ярких примеров такого развития является Городская реформа 1870 года, направленная на создание всесословного представительства в городском управлении, несмотря на сохранение имущественного ценза.

Однако реформы конца XIX — начала XX века также показали как сложности, так и достижения местного самоуправления в России. Введение бюрократических механизмов контроля, особенно после реформ 1890 года, привело к усилению роли царской бюрократии, что сдерживало полное развитие самоуправленческих институтов. В этом аспекте важной является позиция А.Ю. Шутова, согласно которой «система представительства в земствах после 1890 года находилась в русле усиления влияния царской бюрократии в территориальных структурах управления» [39, с. 24].

Революция 1905-1907 гг. и Временное правительство стали основой для формирования новых органов местного самоуправления — Советов, которые в период революции 1917 года стали не только органами власти, но и важными элементами местного самоуправления. Эти органы, несмотря на свою изменчивость и нестабильность, доказали свою значимость и эффективность, а их важность сохранялась вплоть до 1922 года.

Советская модель самоуправления, пришедшая на смену земствам, преобразовала местное самоуправление в органы государственного управления, что было закреплено в Конституции РСФСР 1918 года. На протяжении XX века процесс становления советского местного самоуправления продолжался, однако оно было существенно ограничено в своих функциях и зависело от партийного аппарата, как отмечается в ряде исследований.

Конституция СССР 1936 года закрепила партизанскую иерархичную модель местного самоуправления, где партийные механизмы контролировали все уровни власти. Несмотря на это, как подчеркивает В.В. Кузнецов, «трудности развития местного самоуправления также объясняются слабой институционализацией государства, не способного инициировать консолидацию общества» [20, с. 17].

Советский опыт стал примером того, как политические институты могут быть трансформированы в ответ на требования идеологии и централизованного управления. Местное самоуправление в Советской России представляло собой не столько автономную структуру, сколько элемент вертикально интегрированной системы управления, в которой основную роль играли партийные и государственные структуры. И.И. Кузнецов и А.С. Жаров отмечают, что, несмотря на идеологическую природу советских реформ, они оказали значительное влияние на дальнейшее развитие местных органов власти, став теми фундаментальными блоками, на которых была построена советская модель. Это подтверждается исследованиями Е.М. Ковешникова, который также отмечает, что советская модель местного самоуправления была

тесно связана с концепцией социальной и политической вертикали, где функции местных властей сводились к исполнению решений центральной власти [15, с. 59].

Советский опыт и постсоветский период продемонстрировали, как государственные и партийные структуры оказывают влияние на развитие местного самоуправления. Несмотря на предполагаемую демократическую модель, местное самоуправление в СССР было сильно централизовано, что сдерживало возможности местных органов власти. Местное самоуправление в Советской России стало не автономным институтом, а инструментом центральной власти, что оставило свои следы в современных российских реформах и их институциональных результатах.

Этот процесс трансформации местного самоуправления также находит подтверждение в работах других исследователей, таких как Л.А. Велихов [3, с. 235], который отмечал, что в условиях централизованного социалистического государства местное самоуправление сливалось с государственной системой управления. Такое слияние власти и самоуправления также выявляло важные проблемы, связанные с независимостью местных органов власти и их полномочиями, что оказалось актуальным для реформ в России в конце XX века.

Интересным является также замечание исследователей о том, как изменения в институциональной структуре, например, реформа 1990-х годов, привели к возвращению принципов местного самоуправления в юридическую практику России. Так, после реформ 1990-х годов местное самоуправление в России начало возвращать некоторые прежние функции, но уже в рамках новой политической реальности. Этот процесс тесно связан с попытками адаптировать институт к условиям децентрализации власти, стремлением создать более гибкую и демократичную систему управления на местах. Однако, как показано в работах Л.А. Велихова, значительное влияние на эти преобразования оказала советская традиция централизованного управления,

что породило проблемы в реализации новых принципов местного самоуправления [3, с. 235].

Реформа 1990-х годов, связанная с восстановлением местного самоуправления, дала мощный импульс для децентрализации и демократизации управления на местах. Внесение изменений в Конституцию России 1993 года и принятие Федерального закона о местном самоуправлении стали важными шагами на пути создания эффективных и автономных муниципальных образований. Однако, как замечает И.Н. Трофимова, реформа не привела к полной реализации задекларированных принципов, а проблемы, такие как слабая финансовая независимость муниципалитетов и ограниченные полномочия, остаются актуальными и по сей день [33, с. 25]. Нельзя не отметить роль работ Д. Норта и других исследователей, которые подчеркивают, что успешная институционализация требует не только политической воли, но и создания необходимых финансовых и социальных условий для функционирования местных органов власти [24].

Современные преобразования в России, начиная с 1995 года, с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», открыли новую страницу в развитии этого института. Принятые изменения способствовали децентрализации и укреплению правовой базы для местного самоуправления. Закон 2003 года стал важным этапом в эволюции местного самоуправления, что подтолкнуло к практическому осуществлению принципа самостоятельности местных властей, который был заложен в Конституции России.

В дальнейшем, с принятием Федерального закона от 27 мая 2014 года, началась реализация принципов децентрализации и сокращения влияния федерального уровня на муниципалитеты. Эти изменения оказали значительное влияние на улучшение самоуправления на местах, включая усиление прав регионов в регулировании муниципальных органов.

Таким образом, несмотря на сложности и различные этапы развития, российское местное самоуправление продолжает эволюционировать, и его

развитие связано с постоянным балансированием между централизованным и децентрализованным управлением, что важно учитывать при анализе процессов, происходящих на местах в современный период.

И.И. Кузнецов и А.С. Жаров обращают внимание на то, что «с принятием и внесением изменений в Конституцию в 2020 г. произошло изменение статуса местного самоуправления посредством его включения, наряду с органами государственной власти, в единую систему органов публичной власти. Данный процесс позволил органам местного самоуправления, сохранив свою самостоятельность, заручиться дополнительными гарантиями в ходе реализации своих полномочий, а также закрепить свой правовой статус» [21, с. 206].

Таким образом, эволюция института местного самоуправления в России неразрывно связана с историческим контекстом и особенностями политической и социальной жизни различных периодов истории. Через призму исторического институционализма можно проследить, как изменения в политическом ландшафте страны, трансформация государственного устройства, а также социально-экономические реалии влияли на структуру и функции органов местного самоуправления.

Исторический опыт существенно влиял на эволюцию местного самоуправления в России, начиная от земств и до современных преобразований. Развитие института прошло через ключевые этапы, каждый из которых отражал социально-политические реалии своего времени: от сословного самоуправления в XIX веке до централизованной советской модели и постепенного возвращения к децентрализации в постсоветский период.

Местное самоуправление продолжает сохранять элементы прошлого, что обуславливает текущие проблемы и особенности в его развитии. Влияние исторического контекста помогает глубже понять нынешнюю структуру и функционирование местных органов власти, а также направить дальнейшие реформы для повышения их эффективности.

На основе проведенного анализа предлагается концептуальная модель взаимосвязи трансформации института местного самоуправления со структурными изменениями в системе государственной власти России, которая раскрывается через следующие ключевые положения:

- несмотря на кардинальные преобразования политического режима и государственного устройства, местное самоуправление в России исторически сохраняет базовые институциональные характеристики, заложенные еще в период земских реформ, включая принципы территориальной организации, разграничения полномочий и определения предметов ведения через категорию «местных нужд»;
- в процессе исторического развития произошло не просто заимствование отдельных элементов предшествующих моделей местного самоуправления, а их синтез в качественно новую форму, сочетающую земские традиции самостоятельности в решении местных вопросов, советский опыт интеграции в единую систему публичной власти и современные демократические принципы организации муниципального управления;
- институциональная память и преемственность в развитии местного самоуправления выступают ключевым фактором, определяющим эффективность и устойчивость современной системы муниципального управления в России.

Предложенная концепция позволяет переосмыслить роль исторического опыта в формировании современной модели местного самоуправления и предложить новый теоретико-методологический инструментарий для анализа и прогнозирования институциональных изменений в системе публичной власти России.

В отличие от существующих исследований, фокусирующихся на отдельных исторических периодах или формальных характеристиках местного самоуправления, данный подход раскрывает глубинные механизмы

институциональной преемственности и их влияние на современные процессы трансформации муниципального управления.

### **1.3 Современные преобразования местного самоуправления в рамках муниципальных реформ**

Современные преобразования местного самоуправления в Российской Федерации представляют собой логическое продолжение исторического процесса институционального развития муниципальной власти. В рамках конституционной реформы 2020 года и последующих законодательных инициатив происходит существенная трансформация концептуальных основ местного самоуправления, отражающая новый этап в эволюции данного института.

Ключевым событием современного этапа реформирования стало внесение в Государственную Думу законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Данная законодательная инициатива, подготовленная сенатором А.А. Клишасом и депутатом П.В. Крашенинниковым, представляет собой попытку качественного переосмысления роли местного самоуправления в системе публичной власти. В отличие от предыдущих реформ, направленных на децентрализацию управления, новый подход предполагает более тесную интеграцию муниципального уровня власти в единую управленческую вертикаль.

Современные преобразования местного самоуправления характеризуются следующими фундаментальными особенностями. Во-первых, происходит переход от двухуровневой к одноуровневой системе местного самоуправления, что можно рассматривать как возврат к историческому опыту земского самоуправления, где территориальная организация также строилась по одноуровневому принципу. Во-вторых, наблюдается усиление взаимосвязи между государственным и

муниципальными уровнями управления, что отражает преемственность с советской моделью единой системы власти, но в новых институциональных условиях [42, с. 532].

Трансформация компетенционной модели местного самоуправления в рамках современных реформ направлена на более четкое разграничение полномочий между региональным и муниципальными уровнями власти. При этом, как отмечает И.И. Кузнецов, происходит не простое перераспределение полномочий, а формирование новой модели взаимодействия, основанной на принципах единой системы публичной власти [21, с. 205].

Важным аспектом современных преобразований является изменение финансово-экономических основ местного самоуправления. В отличие от реформ 1990-х годов, когда акцент делался на обеспечение финансовой автономии муниципалитетов, современный этап характеризуется усилением межбюджетного взаимодействия и формированием более интегрированной финансовой системы, что отражает общую тенденцию к укреплению вертикальных связей в системе публичной власти.

Анализ современных преобразований местного самоуправления через призму исторического опыта позволяет выявить определенную цикличность в развитии данного института. Если земская реформа XIX века была направлена на децентрализацию управления, а советский период характеризовался жесткой централизацией, то современный этап представляет собой попытку найти оптимальный баланс между самостоятельностью муниципалитетов и их интеграцией в единую систему публичной власти.

Существенное влияние на характер современных преобразований оказывает историческая традиция государственной опеки над местным самоуправлением, отмеченная еще в работах дореволюционных исследователей. Как указывает Е.М. Ковешников, эта особенность российской модели местного самоуправления сохраняет свое значение и в современных условиях [15, с. 59].

Современная реформа местного самоуправления демонстрирует определенную преемственность с историческими моделями муниципального управления. В частности, концепция «единой системы публичной власти» имеет параллели как с земской моделью, где местное самоуправление рассматривалось как элемент государственного управления, так и с советской системой, основанной на принципе единства власти.

Особое значение в настоящее время приобретает вопрос о соотношении централизации и децентрализации в системе муниципального управления. Как отмечает И.Н. Трофимова, современная реформа направлена на поиск оптимального баланса между этими тенденциями, учитывая как исторический опыт России, так и современные требования к эффективности публичного управления [33, с. 25].

Процесс цифровизации муниципального управления становится важным компонентом современных преобразований. Внедрение цифровых технологий в практику местного самоуправления создает новые возможности для повышения эффективности муниципального управления и развития форм непосредственной демократии на местном уровне [43, с. 787].

Таким образом, современные преобразования местного самоуправления в России представляют собой сложный процесс институциональной трансформации, отражающий как исторические традиции российской государственности, так и современные тенденции развития публичного управления.

Успешность этих преобразований будет зависеть от способности найти оптимальный баланс между различными моделями организации местной власти, сформировавшимися в процессе исторического развития российского государства [44, с. 1677].

В результате проведенного в первой главе исследования были достигнуты следующие результаты.

Проведен детальный анализ этапов становления местного самоуправления в России, начиная с земских учреждений XIX века и

заканчивая современным периодом. Исторический процесс развития местного самоуправления отражает изменения в политической системе страны, а также трансформацию подходов к управлению на местах. Этап земской реформы, который стал основой самоуправления, имел ключевое значение для развития местных органов власти, создавая правовую основу и способствуя улучшению управления на местах. Революционные события, советская модель управления и реформы 1990-х годов — все эти этапы внесли значительные изменения в структуру и функции местных органов власти, однако переход к более гибкой и децентрализованной модели, закрепленной в современной Конституции России, стал важным шагом в улучшении системы местного самоуправления.

Предложена научно обоснованная периодизация эволюционного развития института местного самоуправления в России, базирующаяся на комплексном анализе трансформации правового статуса и компетенционных характеристик органов местного управления. В отличие от существующих подходов к исторической периодизации местного самоуправления, представленная концепция акцентирует внимание на качественных изменениях в институциональной и правовой природе муниципального управления, что позволяет выделить четыре фундаментальных этапа его развития: земский (конец XIX - начало XX века), советский (1917-1990 гг.), переходный (1990-1998 гг.) и современный (с 1998 г.). Научная значимость предложенной периодизации заключается в выявлении системных взаимосвязей между трансформацией государственного устройства России и эволюцией местного самоуправления, что позволяет глубже понять логику исторического развития данного института и прогнозировать возможные направления его дальнейшего совершенствования в контексте современных процессов государственного строительства.

Исторический контекст играет важную роль в формировании института местного самоуправления в России, что подтверждается анализом исторического институционализма. Этот подход позволяет проследить, как различные исторические эпохи, от земств до советского периода и

постсоветской России, оказывали влияние на эволюцию местных органов власти. Преемственность исторических моделей управления, таких как земская и советская, отражает как положительные, так и отрицательные стороны российской системы местного самоуправления. Важно отметить, что, несмотря на существенные изменения, элементы прежних моделей сохраняются в современной системе управления, что требует учета исторического опыта для совершенствования нынешних процессов местного самоуправления.

Разработана концептуальная модель взаимосвязи трансформации института местного самоуправления со структурными изменениями в системе государственной власти России, которая раскрывается через следующие ключевые положения: 1) несмотря на кардинальные преобразования политического режима и государственного устройства, местное самоуправление в России исторически сохраняет базовые институциональные характеристики, заложенные еще в период земских реформ, включая принципы территориальной организации, разграничения полномочий и определения предметов ведения через категорию «местных нужд»; 2) в процессе исторического развития произошло не просто заимствование отдельных элементов предшествующих моделей местного самоуправления, а их синтез в качественно новую форму, сочетающую земские традиции самостоятельности в решении местных вопросов, советский опыт интеграции в единую систему публичной власти и современные демократические принципы организации муниципального управления; 3) институциональная память и преемственность в развитии местного самоуправления выступают ключевым фактором, определяющим эффективность и устойчивость современной системы муниципального управления в России. Предложенная концепция позволяет переосмыслить роль исторического опыта в формировании современной модели местного самоуправления и предложить новый теоретико-методологический инструментарий для анализа и прогнозирования институциональных изменений в системе публичной власти

России. В отличие от существующих исследований, фокусирующихся на отдельных исторических периодах или формальных характеристиках местного самоуправления, данный подход раскрывает глубинные механизмы институциональной преемственности и их влияние на современные процессы трансформации муниципального управления.

Современные преобразования местного самоуправления в России, в том числе в рамках Конституционной реформы 2020 года, показывают существенную трансформацию концептуальных основ муниципального управления. Переход от двухуровневой к одноуровневой системе местного самоуправления, улучшение финансово-экономических основ и интеграция муниципального уровня власти в единую систему публичной власти являются важными аспектами этих преобразований. Историческое влияние, включая элементы советской модели, продолжает оказывать воздействие на современный процесс реформирования, однако задача заключается в нахождении оптимального баланса между централизацией и децентрализацией, а также внедрении современных технологий для повышения эффективности муниципального управления.

## **Глава 2 Конституционные и правовые основы реализации полномочий органов местного самоуправления**

### **2.1 Конституционные основы местного самоуправления в России**

Конституционные основы местного самоуправления представляют собой фундаментальный правовой базис, определяющий сущность, принципы организации и функционирования муниципальной власти в современной России. Актуальность исследования данной проблематики обусловлена происходящими трансформациями системы публичной власти, которые затрагивают концептуальные основы местного самоуправления и требуют глубокого научного осмысления. В научной литературе сформировались различные подходы к пониманию конституционных основ местного самоуправления, что создает необходимость их комплексного анализа для выявления ключевых тенденций развития муниципального права.

В научном дискурсе особый интерес представляет позиция В.В. Гришина относительно конституционных основ местного самоуправления в России. Исследователь развивает фундаментальный тезис о том, что конституционные основы являются первичным элементом в процессе законодательного регулирования определенного направления. С точки зрения В.В. Гришина, конституционная основа представляет собой «совокупность правовых норм, институтов, принципов, закрепленных в Конституции Российской Федерации, которые определяют возможность правового регулирования соответствующих видов общественных отношений» [6, с. 52]. Принципиально важным представляется выделенный исследователем тезис о том, что анализ современного определения конституционных основ местного самоуправления показывает их всеобъемлющий характер, охватывающий все аспекты местного самоуправления, что создает прочную базу для эффективного законодательного оформления на федеральном и региональном уровнях. В.В. Гришин обоснованно подчеркивает системный характер

конституционных основ местного самоуправления, выделяя их ключевые элементы: «публичные основы правовой политики в области местного самоуправления, основы правового статуса органов и должностных лиц местного самоуправления, основы публичного разделения сфер управления между органами государственной власти и местного самоуправления, основы взаимоотношений и взаимодействия уровней публичной власти» [6, с. 53].

Особую научную ценность представляет разработанная В.В. Гришиным иерархичная модель правового регулирования местного самоуправления, включающая пять уровней: от конституционных основ до муниципального правотворчества. Заслуживает внимания позиция В.В. Гришина относительно роли Европейской хартии местного самоуправления, которая, по его мнению, «является составной частью правовой системы России, и в соответствии с ней произошло построение российской модели местного самоуправления» [6, с. 54]. Существенный научный интерес представляет анализ современных тенденций реформирования местного самоуправления в России, где исследователь отмечает сохранение преемственности в определении подходов к понятию местного самоуправления. В.В. Гришин справедливо указывает на необходимость масштабной системной работы по организации местного самоуправления в России с активным участием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Он убедительно доказывает, что в рамках единой публичной власти необходимо закрепить гарантии государства и единение интересов государственных и муниципальных структур.

Анализируя научную позицию В.В. Гришина, следует признать её теоретическую и практическую значимость в рамках современного этапа конституционного развития России. Автор справедливо акцентирует внимание на необходимости системного подхода к организации местного самоуправления, что особенно актуально в условиях формирования единой системы публичной власти. Вместе с тем представляется, что концепция В.В. Гришина могла бы быть дополнена более детальным анализом механизмов обеспечения баланса между централизацией управления и

самостоятельностью муниципалитетов. Тем не менее, предложенная автором модель правового регулирования местного самоуправления создает надежную методологическую основу для дальнейшего совершенствования муниципального законодательства с учетом региональной специфики и конституционных принципов организации публичной власти в России.

Развивая теоретические положения о конституционных основах местного самоуправления, представляется важным обратиться к альтернативному взгляду на эволюцию данного института в рамках конституционной реформы 2020 года. С точки зрения В.А. Щепачева конституционные основы местного самоуправления в России претерпели существенную трансформацию в результате реформы 2020 года. При этом автор подчеркивает, что произошедшие изменения являются не революционными, а скорее легитимацией фактически сложившейся практики взаимодействия государственной и муниципальной власти. По мнению исследователя, «в части, касающейся местного самоуправления, конституционная реформа является не отрицанием или радикальным обновлением, а утверждением на конституционном уровне уже существующей интегративной концепции и внешней легитимацией сложившейся практики» [40, с. 34].

Особое внимание В.А. Щепачев уделяет анализу включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. Он отмечает, что «под единством системы публичной власти понимается функциональное единство, которое предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого» [40, с. 35]. Важным представляется вывод о том, что попытка механического переноса западной модели местного самоуправления на российскую почву в 1993 году не учитывала национальную специфику. По мнению В.А. Щепачева, «конституционная парадигма местного самоуправления 1993 г. - это не завершение эволюционного процесса, повторяющего внутреннюю логику европейского развития, а революционная трансформация» [40, с. 36].

В.А. Щепачев убедительно доказывает, что в России исторически сложилось общество с преобладанием коллективного над личным, что существенно отличается от европейского индивидуализма, на котором построена западная модель самоуправления. Исследователь справедливо отмечает, что «в России как не было, так и нет социально активного населения, необходимого для нормального функционирования западной модели местного самоуправления» [40, с. 36]. Заслуживает внимания анализ автором двух возможных вариантов развития местного самоуправления: создание автономной системы или интеграция в вертикаль власти. По его мнению, в 2020 году был окончательно выбран путь централизации.

Ученый подчеркивает необходимость детальной проработки законодательного закрепления таких правовых категорий как «единая система публичной власти», «публичная власть», «орган публичной власти», «структура органов публичной власти». В.А. Щепачев приходит к выводу, что «интеграция органов местного самоуправления в единую систему публичной власти представляется вполне закономерной и целесообразной» [40, с. 36].

Анализируя концептуальные положения, выдвинутые В.А. Щепачевым, следует признать глубину и основательность его историко-правового подхода к оценке эволюции местного самоуправления в России. Автор убедительно доказывает несостоятельность механического копирования западных моделей муниципальной организации без учета российской специфики и исторических традиций. Вместе с тем представляется, что В.А. Щепачев несколько категоричен в оценке потенциала развития гражданских институтов на местном уровне. В современных условиях цифровизации и развития горизонтальных социальных связей формируются новые механизмы общественного участия в местном самоуправлении, которые могли бы органично дополнить интеграцию муниципальной власти в единую систему публичной власти. При этом нельзя не согласиться с основным тезисом автора о необходимости поиска собственного пути развития местного

самоуправления, учитывающего как исторический опыт России, так и современные тенденции государственного строительства.

Рассмотрев научные позиции относительно трансформации конституционных основ местного самоуправления, необходимо обратиться к детальному анализу конкретных конституционных положений, формирующих правовой каркас муниципальной власти в России. Конституционные основы местного самоуправления в России представляют собой фундаментальные принципы организации власти на местном уровне, закрепленные в Основном законе государства. Местное самоуправление, являясь одной из основ конституционного строя согласно статье 12 Конституции РФ, признается и гарантируется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения. «Народ вправе осуществлять свою власть не только через органы государственной власти и непосредственно, но и через органы местного самоуправления» [1, с. 121].

Конституция России в статье 130 части 1 определяет местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления - муниципальную собственность наравне с государственной, частной и иными формами собственности [19]. Существенным аспектом является то, что «конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели, и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечивающимся судебной защитой» [1, с. 121].

Важно отметить, что общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции России и закрепленные в статье 15 части 4, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления. Согласно данному

документу, местное самоуправление определяется как право и действительная способность местных сообществ «контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел» [1, с. 122].

Конституцией РФ в статье 133 не только признается право населения, местных сообществ на самоуправление, но и декларируется его гарантия всеми государственными органами, как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Российской Федерации. Эти гарантии носят экономический, юридический и организационный характер. «Реализация полномочий местного самоуправления должна обеспечиваться достаточными финансовыми ресурсами, наличием муниципальной, в том числе земельной, собственности» [1, с. 122].

Юридические гарантии включают установление федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации статуса местного самоуправления, обеспечения обязательности решений органов местного самоуправления, что закреплено в статье 133 Конституции РФ. «Оптимизация организации деятельности органов местного самоуправления остается одним из важнейших направлений развития современной российской государственности. Можно без преувеличения сказать, что повышение эффективности деятельности таких органов является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом» [1, с. 123].

Конституция РФ в статье 131 части 1 закрепляет, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. При этом органам местного самоуправления принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством, что определяется прежде всего тем, что «наличие органов самоуправления обеспечивает такую децентрализацию системы управления, которая делает эту систему управления наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций» [1, с. 123].

Существенным элементом конституционных основ местного самоуправления является положение статьи 132 части 2 о том, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. При этом важно отметить, что «объем передаваемых или делегируемых полномочий не может быть слишком велик. Во всяком случае, эти полномочия не должны превалировать над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения и определяющими функциональное назначение органов самоуправления как таковых» [1, с. 123].

Статья 132 часть 2 Конституции РФ устанавливает, что наделение государственными полномочиями должно сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. При этом «органы местного самоуправления не обязаны решать вопросы государственного значения, ради которых необходимы государственные полномочия, не говоря уже о случаях, когда передаваемые полномочия не обеспечиваются необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми средствами» [1, с. 123].

Особую значимость имеет конституционная гарантия судебной защиты местного самоуправления, закрепленная в статье 133 Конституции РФ. «Данное положение во взаимосвязи со статьей 46 Конституции РФ призвано обеспечить защиту в суде прав и законных интересов всех лиц, чьи права могут быть затронуты в процессе осуществления местного самоуправления» [1, с. 123]. Это право может быть использовано как органами местного самоуправления, так и самими избирателями, что служит важной гарантией стабильности системы местного самоуправления.

Значимой конституционной гарантией является запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, что также закреплено в статье 133. «Ни акты исполнительной власти (Правительства РФ), ни указы Президента России не могут сужать права местного самоуправления, установленные как Конституцией РФ, так и законами, принимаемыми федеральным

законодательным органом. В то же время и органы государственной власти субъектов Федерации не вправе уменьшать правовые возможности местного самоуправления, закрепленные на федеральном уровне» [1, с. 124].

Углубляя понимание конституционных основ местного самоуправления, особую значимость приобретает исследование роли Конституционного Суда РФ в развитии и конкретизации базовых принципов муниципальной власти.

Анализируя конституционные основы местного самоуправления в России, М.И. Русаков и В.В. Цветков предлагают глубокое осмысление роли правовых позиций Конституционного Суда РФ в развитии муниципального права. Авторы подчеркивают неоднозначность места судебных решений в юридической доктрине, отмечая дуализм природы Конституционного Суда как творца права [30, с. 32].

С точки зрения М.И. Русакова и В.В. Цветкова, конституционная защита местного самоуправления реализуется через систему из двадцати статей Основного закона, формирующих комплексную правовую основу муниципальной власти. При этом авторы отмечают, что «право граждан на осуществление местного самоуправления конституционно гарантировано, и, следовательно, его защита может являться предметом обращений в Суд» [30, с. 32]. Особый интерес представляет выделенный исследователями подход Конституционного Суда к определению сущности местного самоуправления. В частности, авторы указывают на эволюцию правовых позиций Суда, где местное самоуправление трактуется и как «коллективная форма реализации населением права на решение вопросов местного значения», и как «выражение власти местного сообщества» [30, с. 32]. Значимым представляется наблюдение авторов о том, что Конституционный Суд избегает прямого воспроизведения законодательного определения местного самоуправления, предпочитая давать сущностные характеристики через правовые аналогии и доктринальные конструкции [30, с. 32].

М.И. Русаков и В.В. Цветков обращают внимание на отсутствие признанных неконституционными норм в базовых законах о местном самоуправлении, что свидетельствует о качестве законодательного регулирования данной сферы [30, с. 32]. Авторы подчеркивают комплексный характер правового регулирования местного самоуправления, анализируя практику Конституционного Суда по рассмотрению дел, затрагивающих различные отрасли законодательства в их взаимосвязи с муниципальным правом [30, с. 32]. Исследователи акцентируют внимание на важности судебной защиты прав не только граждан, но и органов местного самоуправления, общественных организаций и учреждений в муниципальной сфере [30, с. 32].

Особую ценность представляет систематизация авторами правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам местного самоуправления, включающая около 300 решений, что демонстрирует масштабность конституционного регулирования муниципальной сферы [30, с. 32].

По нашему мнению, исследование М.И. Русакова и В.В. Цветкова представляет существенный вклад в понимание конституционных основ местного самоуправления, предлагая оригинальный подход к систематизации правовых позиций Конституционного Суда РФ. Соглашаясь с авторами, отметим, что выявленная ими эволюция судебного толкования сущности местного самоуправления отражает динамичный характер развития данного института в российской правовой системе. Особенно важным представляется сформулированный исследователями тезис о необходимости дальнейшего системного анализа правовых позиций Конституционного Суда РФ во взаимосвязи с решениями Верховного Суда РФ и иными отраслями права, что позволит сформировать целостное представление о конституционно-правовом регулировании местного самоуправления в современной России.

Проведенный анализ конституционных основ местного самоуправления в России позволяет сделать вывод о комплексном характере конституционно-правового регулирования муниципальной власти. Современный этап развития

местного самоуправления характеризуется интеграцией муниципальных органов в единую систему публичной власти при сохранении базовых конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления. Это свидетельствует о поиске оптимального баланса между централизацией управления и обеспечением муниципальной автономии.

Представляется, что дальнейшее развитие конституционных основ местного самоуправления должно учитывать как исторические особенности российской государственности, так и современные тенденции цифровизации и развития гражданского общества. При этом особую роль в обеспечении конституционных гарантий местного самоуправления играет судебная практика, прежде всего решения Конституционного Суда РФ, формирующие целостное представление о сущности муниципальной власти в системе конституционного строя России.

## **2.2 Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения: правовые аспекты**

Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения представляет собой сложную и многогранную проблему, требующую системного научного осмысления. Динамичное развитие муниципального законодательства, появление новых сфер регулирования и трансформация существующих полномочий создают необходимость детального анализа правовых аспектов компетенции органов местного самоуправления. Особую актуальность данная проблематика приобретает в рамках обеспечения баланса между самостоятельностью местного самоуправления и эффективностью решения вопросов местного значения.

В научном исследовании А.Ю. Звягольский и Р.А. Эфрикян поднимают актуальную проблему правового регулирования полномочий органов местного самоуправления, акцентируя внимание на несовершенстве

действующего законодательства в этой сфере. С точки зрения авторов, современное качество законодательного закрепления полномочий органов местного самоуправления требует существенной доработки. Ученые отмечают, что «неопределенность в правовой регламентации компетенции местного самоуправления в основополагающем федеральном законе приводит к тому, что в федеральных законах одни и те же действия, явления, предметы имеют различное название» [13, с. 149].

Исследователи указывают на существенный недостаток ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где название статьи указывает на «принципы», а в содержании речь идет о «вопросах местного значения», что создает правовую неопределенность. А.Ю. Звягольский и Р.А. Эфрикян обращают внимание на проблемы лингвистического характера в определении компетенции местного самоуправления. «Разнообразие используемых терминов и отсутствие их легальных определений в ФЗ порождают сложности в понимании законодательных формулировок и существенные расхождения в их толковании» [13, с. 150]. Особую ценность представляет мнение авторов о необходимости четкого определения предметов ведения и полномочий различных муниципальных образований и органов местного самоуправления, включая установление их признаков.

Заслуживает внимания позиция исследователей относительно того, что «полномочия органов местного самоуправления в конкретных отраслях деятельности муниципальных образований должны быть сформулированы» именно в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [13, с. 152].

А.Ю. Звягольский и Р.А. Эфрикян предлагают использовать императивный метод регулирования при формулировании полномочий органов местного самоуправления, что позволит исключить возможные предположения о других полномочиях. Важным представляется вывод ученых о нецелесообразности дублирования полномочий органов местного

самоуправления в отраслевых законах, регулирующих деятельность по отдельным сферам жизнедеятельности. А.Ю. Звягольский и Р.А. Эфрикян аргументированно обосновывают необходимость принятия кодифицированного акта в области местного самоуправления, что позволит систематизировать и упорядочить правовое регулирование в данной сфере.

Соглашаясь с научной позицией А.Ю. Звягольского и Р.А. Эфрикяна в части необходимости систематизации правовых норм, регламентирующих компетенцию местного самоуправления, представляется, что наиболее эффективным решением могло бы стать не просто устранение дублирования полномочий в различных нормативных актах, а создание единого комплексного документа, определяющего четкие границы компетенции муниципальных органов власти. Особенно ценным видится предложение авторов об использовании императивного метода регулирования, который позволит минимизировать возможности неоднозначного толкования правовых норм и устранить существующую правовую неопределенность. При этом концентрация полномочий органов местного самоуправления в базовом федеральном законе создаст необходимые условия для формирования единообразной правоприменительной практики и повысит эффективность муниципального управления в целом.

Рассмотрев общие проблемы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления, необходимо обратиться к механизмам их практической реализации через призму межмуниципального взаимодействия.

При исследовании правовых аспектов полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, С.В. Суркова развивает важную мысль о механизме передачи данных полномочий между различными уровнями муниципальной власти, что составляет существенный элемент их правовой природы. С точки зрения фундаментальных основ реализации полномочий органов местного самоуправления, С.В. Суркова подчеркивает значимость договорного механизма, отмечая, что «органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав

муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов» [32]. В рамках правового регулирования полномочий местного самоуправления, автор акцентирует внимание на обязательных элементах соглашений о передаче полномочий, что обеспечивает системность и эффективность их реализации при решении вопросов местного значения.

Рассматривая финансово-правовые аспекты осуществления полномочий, С.В. Суркова формулирует важный тезис о том, что «расходные обязательства возникают как у муниципального района, так и у поселения» [32], раскрывая тем самым комплексный характер финансового обеспечения полномочий местного самоуправления. При анализе процедурных аспектов реализации полномочий органов местного самоуправления исследователь указывает на принципиальное положение о том, что «соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального обнародования» [32], что обеспечивает прозрачность осуществления полномочий. В рамках исследования правовой природы полномочий местного самоуправления С.В. Суркова особо выделяет вопрос использования дополнительных ресурсов при их реализации, подчеркивая необходимость соответствующего нормативного регулирования данного аспекта.

При рассмотрении механизма финансового обеспечения полномочий автор формулирует принципиальное положение о том, что «предоставление субсидий возможно только в отношении муниципального образования, за которым федеральными законами, законами субъектов РФ закреплены соответствующие вопросы местного значения» [32]. С позиции эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления, С.В. Суркова подчеркивает необходимость баланса интересов всех участников при подготовке соглашений о передаче полномочий, что способствует

оптимальному решению вопросов местного значения. В рамках обеспечения законности осуществления полномочий органами местного самоуправления автор обосновывает важность надлежащего информирования населения о передаче полномочий между муниципальными образованиями разных уровней.

По нашему мнению, научный подход С.В. Сурковой к исследованию правовых аспектов полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения отличается системностью и глубиной анализа. Особенно ценным представляется акцент на правовых механизмах обеспечения эффективной реализации полномочий и защиты интересов всех участников данных правоотношений. Вместе с тем, полагаем целесообразным дополнить исследование анализом судебной практики по спорам, связанным с осуществлением полномочий органами местного самоуправления при решении вопросов местного значения.

Изучив вопросы передачи полномочий между уровнями муниципальной власти, логично перейти к анализу трансформации конкретных полномочий органов местного самоуправления на примере градостроительной деятельности.

Л.В. Кухаренко представляет глубокий анализ трансформации полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности через призму правового регулирования комплексного развития территорий. Особое внимание автор уделяет эволюции подходов к регулированию указанных полномочий. С точки зрения Л.В. Кухаренко, принятие Федерального закона № 494-ФЗ существенно изменило систему видов деятельности по преобразованию застроенных и незастроенных территорий. Автор подчеркивает системообразующий характер изменений, затронувших различные институты законодательства о градостроительной деятельности. Принципиально важным представляется вывод Л.В. Кухаренко о том, что «в настоящее время органы местного самоуправления в немалой степени лишены возможностей осуществлять полномочия в сфере

градостроительной деятельности в связи с широкой распространенностью практики перераспределения этих полномочий на уровень субъектов РФ» [22, с. 92]. Исследователь акцентирует внимание на том, что закрепленная в законодательстве возможность перераспределения полномочий муниципальных образований в пользу субъектов РФ в одностороннем порядке не соответствует конституционным положениям об организационной и функциональной самостоятельности местного самоуправления.

Л.В. Кухаренко приводит показательные примеры Владимирской и Свердловской областей, где практика перераспределения полномочий продемонстрировала юридическую неоднозначность и организационную сложность использования данного института. Особую научную ценность представляет анализ автором статистических данных, согласно которым «к концу 2020 года законы о перераспределении полномочий действовали в 53 субъектах РФ» [22, с. 92], что свидетельствует о масштабности данного явления. При этом Л.В. Кухаренко отмечает новую тенденцию, заданную Законом № 494-ФЗ, которая направлена на установление дополнительных полномочий муниципальных образований в сфере принятия решений о комплексном развитии территорий. Значимым представляется вывод автора о том, что «решение о КРТ - это основополагающий документ, который «запускает» всю процедуру КРТ, при этом решение принимается без учета наличия и содержания ранее принятых документов территориального планирования» [22, с. 92]. Завершающим аккордом исследования становится заключение Л.В. Кухаренко о том, что внесенные Законом № 494-ФЗ изменения демонстрируют тенденцию к усилению роли органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, однако не исключают возможности перераспределения ряда полномочий на уровень субъекта РФ.

Проанализировав научную позицию автора, следует отметить обоснованность выводов о существующей коллизии в сфере разграничения полномочий между муниципальными образованиями и субъектами РФ.

Представляется необходимым на законодательном уровне установить четкие критерии и основания для перераспределения полномочий, а также механизмы защиты интересов муниципальных образований при принятии субъектами РФ решений о перераспределении полномочий в градостроительной сфере. Это позволит обеспечить баланс публичных интересов и эффективное осуществление градостроительной деятельности на всех уровнях публичной власти.

После рассмотрения проблематики градостроительных полномочий представляется важным обратиться к не менее значимой сфере компетенции органов местного самоуправления – вопросам благоустройства территории.

С точки зрения А.А. Сергеева, долгое время в российском законодательстве благоустройство территории рассматривалось исключительно как обязанность местных органов власти. Автор подчеркивает, что реализация новой модели, предполагающей частичное возложение этой обязанности на собственников недвижимости, оказалась сопряжена с неопределенностью в пределах полномочий муниципалитетов. По мнению А.А. Сергеева, правила благоустройства содержат обязательные требования и поэтому могут ограничивать свободу усмотрения владельцев недвижимости. Как отмечает автор, «было нехарактерным для последних десятилетий допускать в законах возможность установления органами местного самоуправления по своему усмотрению дополнительных обязанностей и финансовых обременений для граждан и организаций» [31, с. 58].

Принципиально важным представляется позиция А.А. Сергеева о том, что «благоустройство оказалось одной из самых проблемных сфер компетенции местного самоуправления» [31, с. 58]. Автор аргументирует это тем, что формально это практически единственная действительно самостоятельная область муниципально-правового регулирования, однако сфера, где предмет и пределы муниципально-правового регулирования наиболее расплывчаты. Существенное внимание А.А. Сергеев уделяет анализу судебной практики Верховного Суда РФ, которая, по его мнению, защищает

право органов местного самоуправления самостоятельно определять требования к благоустройству. При этом автор отмечает, что «никто не знает, где заканчивается благоустройство и начинается градостроительство, архитектура, природопользование и экология» [31, с. 58].

Особую научную ценность представляет вывод А.А. Сергеева о том, что «благоустройство - это не какая-то другая по отношению к названным сферам особая область правоотношений. Это их продолжение, развитие и реализация на муниципальном уровне» [31, с. 58]. А.А. Сергеев предлагает качественно новый подход к решению проблемы через разработку на федеральном уровне документов по стандартизации в сфере благоустройства. Автор утверждает, что обязательные требования, влекущие ограничения или финансовые расходы для граждан и организаций, должны включаться в муниципальные правила благоустройства исключительно на основе федеральных документов.

Принципиально важным является заключение А.А. Сергеева о том, что в той или иной форме тенденция расширения государственного нормирования в сфере благоустройства неизбежна, поскольку «не может долго сохраняться сегодняшнее положение дел, когда пределы и содержание полномочий органов местного самоуправления по установлению обязательных требований в сфере благоустройства являются юридически неопределенными» [31, с. 58].

По нашему мнению, позиция А.А. Сергеева заслуживает поддержки, поскольку предложенный им подход к стандартизации требований в сфере благоустройства позволит обеспечить баланс между самостоятельностью местного самоуправления и защитой прав граждан и организаций от необоснованных обременений. Представляется, что разработка федеральных стандартов благоустройства создаст необходимую методическую основу для эффективной реализации полномочий органов местного самоуправления в данной сфере.

Проведенный анализ научных позиций ведущих исследователей позволяет сделать вывод о существовании системных проблем в правовом регулировании полномочий органов местного самоуправления.

Несовершенство законодательной техники, терминологическая неопределенность и отсутствие четких критериев разграничения компетенции создают существенные препятствия для эффективной реализации муниципальной властью своих полномочий по решению вопросов местного значения.

Особого внимания заслуживает тенденция к перераспределению полномочий между различными уровнями публичной власти, что наиболее ярко проявляется в сферах градостроительства и благоустройства территории. При этом научное сообщество обоснованно указывает на необходимость установления четких правовых механизмов такого перераспределения, обеспечивающих баланс интересов всех участников данных правоотношений и соблюдение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления.

Представляется, что решение выявленных проблем требует комплексного подхода, включающего систематизацию законодательства о местном самоуправлении, разработку единых стандартов осуществления отдельных полномочий и создание эффективных механизмов защиты прав муниципальных образований при перераспределении полномочий. Только такой системный подход позволит обеспечить необходимые условия для эффективной реализации органами местного самоуправления своих полномочий по решению вопросов местного значения в интересах населения муниципальных образований.

### **2.3 Анализ Федерального закона № 131-ФЗ и его роль в регулировании полномочий местных органов власти**

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представляет собой фундаментальный нормативно-правовой акт, определяющий базовые принципы и механизмы функционирования местного самоуправления в

России. Принятый в 2003 году, этот закон стал ключевым элементом реформирования системы местной власти, установив единые стандарты организации муниципального управления и определив границы полномочий органов местного самоуправления. Особую значимость данному законодательному акту придает его роль в формировании современной модели взаимодействия различных уровней публичной власти, что делает его анализ крайне актуальным для понимания текущего состояния и перспектив развития местного самоуправления в Российской Федерации.

В ходе исследования вопросов регулирования полномочий местных органов власти, с точки зрения А.Н. Диденко и И.В. Бабичева, Федеральный закон № 131-ФЗ стал фундаментальным элементом развития местного самоуправления в России. По мнению А.Н. Диденко, «один из первых наиболее крупных национальных проектов, начатых Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в его первую каденцию» [9, с. 3] заложил основы единой системы муниципального управления.

С позиции А.Н. Диденко и И.В. Бабичева, централизация правового регулирования позволила не только сформировать единообразную модель власти, но и преодолеть региональный правовой сепаратизм. При этом автор подчеркивает: «было гарантировано закрепленное Конституцией Российской Федерации право граждан на осуществление местного самоуправления» [9, с. 5]. Как отмечает А.Н. Диденко и И.В. Бабичев, «за период, прошедший с момента принятия названного Федерального закона по настоящее время, в него были внесены изменения путем принятия 245 федеральных законов» [9, с. 8], что демонстрирует динамичное развитие правового регулирования.

Принципиально важным, по мнению А.Н. Диденко и И.В. Бабичева, стало «предоставление субъектам РФ права своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти соответствующих субъектов РФ» [9, с. 10]. С точки зрения А.Н. Диденко и И.В. Бабичева, существенное значение имели «трансформации в сфере местного самоуправления, потребовавшие внесения

изменений и в структуру бюджетной системы Российской Федерации» [9, с. 12]. А.Н. Диденко и И.В. Бабичев обращают особое внимание на конституционные новеллы, указывая что «в поселениях, имеющих достаточный потенциал социально-экономического и демографического развития... необходимо сохранить их статус городских, сельских поселений как муниципальных образований» [9, с. 15]. Исследователи подчеркивают необходимость совершенствования системы стратегического планирования, отмечая, что «процессы государственного стратегического планирования и муниципального стратегического планирования должны быть четко и детально скоординированы» [9, с. 17].

По нашему мнению, разделяя позицию авторов, необходимо подчеркнуть, что проведенный ими анализ трансформации Федерального закона № 131-ФЗ убедительно демонстрирует не только его основополагающую роль в развитии местного самоуправления, но и необходимость дальнейшего совершенствования законодательства с учетом современных вызовов и потребностей муниципальных образований.

Рассматривая практическую реализацию положений Федерального закона № 131-ФЗ, необходимо детально проанализировать конкретные полномочия, которыми наделены органы местного самоуправления, и механизмы их осуществления.

Особое значение в данном законе отводится статье 17, которая детально регламентирует полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В рамках реализации принципа самостоятельности местного самоуправления закон наделяет муниципальные органы широким спектром полномочий, включая право на «принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов» [34]. Данное положение является базовым для обеспечения нормативно-правового регулирования на местном уровне и формирования собственной правовой базы муниципалитета.

Существенное внимание в законе уделяется экономическим аспектам деятельности местного самоуправления. Так, органы местного самоуправления наделены полномочиями по «созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями» [34]. Это положение создает правовую основу для развития муниципального сектора экономики.

Важным аспектом является регулирование вопросов жизнеобеспечения населения. Законодатель предусмотрел наделение органов местного самоуправления «полномочиями по организации теплоснабжения» и «полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения» [34], что имеет первостепенное значение для обеспечения комфортных условий проживания граждан на территории муниципального образования.

В сфере стратегического развития территорий закон предусматривает наделение органов местного самоуправления полномочиями в области стратегического планирования, что позволяет формировать долгосрочные программы развития муниципальных образований с учетом местной специфики и потребностей населения. Особое значение придается «разработке и утверждению программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов» [34].

Особого внимания заслуживает положение закона о том, что органы местного самоуправления обладают полномочиями по «организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации» [34]. Данная норма обеспечивает

информационную основу для принятия управленческих решений и оценки эффективности деятельности местных органов власти.

Значимым элементом в системе полномочий является право на «осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с настоящим Федеральным законом» [34], что открывает дополнительные возможности для социально-экономического развития территорий через международное сотрудничество и привлечение инвестиций.

Закон уделяет существенное внимание вопросам кадрового обеспечения местного самоуправления, предусматривая полномочия по «организации профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений» [34]. Это положение создает правовую основу для формирования квалифицированного кадрового состава органов местного самоуправления.

Важной новеллой законодательства является введение положений об энергоэффективности, согласно которым органы местного самоуправления наделяются полномочиями по «утверждению и реализации муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» [34]. Данная норма отражает современные тенденции в области рационального использования энергетических ресурсов и защиты окружающей среды.

Особое значение имеет норма о недопустимости подчиненности органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования [34]. Данное положение обеспечивает независимость муниципальных образований друг от друга и способствует реализации принципа самостоятельности местного самоуправления.

Существенным аспектом правового регулирования является установленный законом механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом законодатель четко определяет, что «перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации» [34], что обеспечивает стабильность системы управления и предсказуемость административных процессов.

Важной гарантией самостоятельности местного самоуправления выступает законодательный запрет на отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в ключевых сферах, таких как управление муниципальной собственностью, формирование и исполнение местного бюджета, установление структуры органов местного самоуправления [34]. Данное ограничение служит защитным механизмом от чрезмерного вмешательства региональных властей в деятельность муниципалитетов.

Значительное внимание в законе уделяется вопросам привлечения граждан к участию в местном самоуправлении. Органы местного самоуправления наделяются правом привлекать граждан к выполнению социально значимых работ на добровольной основе, при этом закон устанавливает четкие ограничения: «продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырех часов подряд» [34], что обеспечивает баланс между общественными интересами и правами граждан.

Особого внимания заслуживает положение закона о финансовом обеспечении полномочий органов местного самоуправления. Законодатель устанавливает принцип, согласно которому «финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов» [34]. При этом предусматривается возможность дополнительного финансирования за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения эффективности местного самоуправления закон предусматривает систему оценки деятельности органов местного самоуправления, включая возможность выделения грантов муниципальным образованиям «в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей» [34]. Данный механизм создает стимулы для повышения качества муниципального управления и достижения лучших результатов в решении вопросов местного значения.

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ представляет собой комплексный нормативно-правовой акт, создающий правовую основу для эффективного функционирования системы местного самоуправления в России, обеспечивая баланс между самостоятельностью муниципальных образований и их интеграцией в общую систему публичной власти

Проведенный анализ Федерального закона № 131-ФЗ и его роли в регулировании полномочий местных органов власти позволяет сделать вывод о его основополагающем значении для развития системы местного самоуправления в России. Закон не только установил единые принципы организации местной власти, но и создал гибкую систему распределения полномочий, обеспечивающую баланс между централизацией и автономией муниципальных образований. Особую значимость имеют положения, касающиеся финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, механизмов взаимодействия с государственной властью и гарантий прав муниципалитетов.

В условиях продолжающейся трансформации системы публичной власти и новых вызовов социально-экономического развития страны, данный закон демонстрирует способность к адаптации через механизм внесения изменений и дополнений. При этом сохраняется его базовая концепция, направленная на обеспечение эффективного функционирования местного самоуправления как уровня власти, наиболее приближенного к населению. Дальнейшее совершенствование законодательства в этой сфере должно

происходить с учетом накопленного опыта реализации закона и современных потребностей развития муниципальных образований.

На основании проведенного анализа конституционных и правовых основ реализации полномочий органов местного самоуправления формулируем авторскую модель, которая представляет собой интегрированную систему взаимодействия муниципальных образований с государственной властью. Так, предлагается модель, основанная на синтезе исторической преемственности и современных принципов децентрализации. В отличие от существующих подходов, она не только учитывает традиционные элементы местного самоуправления, сформировавшиеся ещё в период земских реформ, но и интегрирует их с актуальными принципами автономии муниципалитетов в рамках единой системы публичной власти.

Особенностью предложенной модели является сбалансированное сочетание двух ключевых факторов: автономии муниципальных образований и координации с государственными и региональными структурами. Это позволяет не только сохранить независимость местных властей, но и обеспечить их активное участие в принятии решений, а также гармоничное функционирование всех уровней власти в рамках общей государственной структуры. Такой подход отличается от существующей модели, которая часто либо склоняется к излишней централизации, либо не предоставляет муниципалитетам должной финансовой и правовой независимости.

Важным элементом этой модели является усиление роли судебной защиты местного самоуправления. В отличие от традиционного подхода, где правовая защита прав местных органов власти зачастую ограничена, предлагаемая модель акцентирует внимание на развитии судебной практики, обеспечивающей стабильность и защищенность прав местных органов самоуправления. В этом контексте роль Конституционного Суда и других правозащитных механизмов усиливается, что гарантирует большую правовую защиту и предсказуемость в вопросах, касающихся полномочий местных властей.

Кроме того, предложенная модель акцентирует внимание на внедрении цифровых технологий и расширении гражданского участия в процессе принятия местных решений. Это становится особенно важным в условиях развития информационного общества, где цифровизация открывает новые возможности для повышения эффективности муниципального управления и взаимодействия с гражданами. В отличие от существующих моделей, которые ориентируются в основном на традиционные административные механизмы, эта модель подчеркивает важность активного вовлечения граждан через современные цифровые инструменты, что способствует более открытому и прозрачному процессу принятия решений.

Таким образом, научная новизна предложенной модели заключается в её комплексном подходе, сочетающем элементы исторической преемственности, сбалансированной децентрализации, усиленной судебной защиты и активной цифровизации, что отличает её от существующих моделей местного самоуправления и делает более адаптированной к требованиям современного общества.

В результате проведённого во второй главе исследования были достигнуты следующие результаты.

Конституция Российской Федерации закрепляет местное самоуправление как самостоятельный уровень публичной власти, обеспечивающий населению возможность самостоятельного решения вопросов местного значения. Включение местного самоуправления в единую систему публичной власти в рамках конституционной реформы 2020 года формально закрепило сложившуюся практику взаимодействия государственных и муниципальных органов, что требует дальнейшего осмысления с точки зрения сохранения автономии муниципалитетов.

Современная система местного самоуправления сталкивается с рядом проблем, связанных с неопределенностью правового статуса и разграничением полномочий между муниципальными и государственными органами. Вопросы перераспределения полномочий, передача их на уровень

субъектов Федерации, а также отсутствие четких критериев определения границ компетенции местных властей приводят к правовой неопределенности, что требует законодательной корректировки и систематизации.

Федеральный закон № 131-ФЗ стал ключевым правовым актом, определяющим организационные и функциональные основы местного самоуправления. Несмотря на регулярные изменения, закон сохраняет свою фундаментальную роль в регулировании муниципального управления. Однако продолжающиеся реформы, связанные с интеграцией муниципальной власти в систему публичного управления, требуют дальнейшего совершенствования правового регулирования, включая механизм перераспределения полномочий, финансовую устойчивость местных органов и развитие цифровых инструментов муниципального управления.

На основании проведённого анализа конституционных и правовых основ реализации полномочий органов местного самоуправления представлена авторская модель взаимодействия муниципальных образований с государственной властью. Так, предлагается интегрированная модель правового регулирования полномочий местных органов самоуправления, которая сочетает элементы исторической преемственности и современных принципов децентрализации власти. Особенностью данной модели является сбалансированное сочетание автономии муниципалитетов и координации на федеральном и региональном уровнях, что позволяет улучшить функционирование местного самоуправления, обеспечивая его гибкость и эффективность. Важным элементом является также усиление роли судебной защиты прав местных органов власти, что способствует повышению правовой стабильности. Кроме того, предложенная модель акцентирует внимание на цифровизации муниципального управления и расширении гражданского участия, что значительно отличает её от существующих моделей, ориентированных на более традиционные бюрократические механизмы.

## **Глава 3 Современные проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в условиях реформирования и пути их решения**

### **3.1 Проблемы правового регулирования полномочий местных органов власти (нормативные и организационные проблемы)**

Рассматривая проблемы правового регулирования полномочий местных органов власти, представляется необходимым отметить, что существующая система характеризуется комплексом нормативных и организационных недостатков, существенно снижающих эффективность муниципального управления.

В рамках исследования проблем правового регулирования полномочий местных органов власти особый интерес представляет научная позиция Г.А. Ефимова, который акцентирует внимание на нормативных и организационных аспектах данной проблематики. Автор подчеркивает органическую взаимосвязь между разграничением вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий с организационной структурой органов власти, что непосредственно влияет на эффективность муниципального управления. С точки зрения нормативного регулирования, Г.А. Ефимов выделяет три основные формы наделения муниципальных органов государственными полномочиями, подчеркивая, что «единственной допустимой формой передачи полномочий является закон, наделение полномочиями не может осуществляться подзаконным правовым актом» [10, с. 39]. Данное положение имеет принципиальное значение для обеспечения законности в сфере делегирования полномочий.

Исследуя организационные проблемы, автор особое внимание уделяет вопросам финансового обеспечения делегированных полномочий. Он отмечает, что «финансовое обеспечение наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

осуществляется в форме субвенций» [10, с. 39], что создает определенные организационные сложности при дополнительном использовании собственных ресурсов муниципалитета.

В вопросе организационно-правовых проблем Г.А. Ефимов анализирует механизм контроля за осуществлением переданных полномочий, подчеркивая необходимость четкой регламентации прав и обязанностей всех участников этого процесса, что является существенным элементом эффективного управления. Значимым аспектом исследования является критический анализ существующей дихотомии «вопросов местного значения» и «отдельных государственных полномочий», которая, по мнению автора, создает нормативные барьеры для развития иных форм взаимодействия государственных и муниципальных органов власти.

Рассматривая исторический опыт организации власти на местах, Г.А. Ефимов отмечает, что «советская система государственного управления выработала весьма удачный метод: территориальные органы исполнительной власти позиционировались как органы двойного подчинения» [10, с. 39], что представляет интерес с точки зрения совершенствования современной системы управления. В отношении нормативных проблем исследователь подчеркивает необходимость совершенствования института наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, указывая на его роль в гармонизации различных моделей местного самоуправления. При этом Г.А. Ефимов справедливо предостерегает от чрезмерного расширения практики делегирования полномочий, отмечая, что «слишком активное развитие института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями чревато противоположным эффектом вплоть до потери муниципальными образованиями конституционного права на самостоятельность» [10, с. 39].

По нашему мнению, научная позиция Г.А. Ефимова представляет значительную ценность для исследования проблем правового регулирования полномочий местных органов власти. Автор комплексно рассматривает как

нормативные, так и организационные аспекты проблемы, предлагая конкретные пути их решения. Вместе с тем, следует отметить, что в современных условиях требуется более детальная проработка механизмов обеспечения эффективности осуществления делегированных полномочий и их финансового обеспечения. Представляется, что дальнейшее совершенствование правового регулирования в данной сфере должно быть направлено на поиск оптимального баланса между организационной самостоятельностью муниципалитетов и необходимостью эффективного исполнения делегированных государственных полномочий при надлежащем ресурсном обеспечении.

Е.А. Гриценко обращает особое внимание на нормативные и организационные аспекты рассматриваемой проблематики. По мнению автора, современный этап муниципальной реформы характеризуется чрезмерной централизацией регулятивных полномочий на федеральном уровне, что создает существенные организационные проблемы на местах. Анализируя нормативную составляющую, исследователь подчеркивает существенное ограничение полномочий органов государственной власти субъектов РФ в новом законе о местном самоуправлении. Как отмечает Е.А. Гриценко, «речь уже не идет о конкретизации в региональном законе общих принципов организации местного самоуправления с учетом географических, национальных и иных особенностей территории» [5, с. 129], что существенно снижает эффективность организации местного самоуправления. Относительно организационных проблем автор акцентирует внимание на том, что правовая основа полномочий органов государственной власти субъектов РФ усложняется включением дополнительных звеньев в виде иных нормативных правовых актов федеральных органов власти, что создает дополнительные административные барьеры.

Важным аспектом исследования является анализ расширения правотворческих полномочий органов местного самоуправления. При этом Е.А. Гриценко отмечает парадоксальную ситуацию: «несмотря на

управленческую природу деятельности по осуществлению местного самоуправления, направленную на исполнение законов, муниципальные органы не только не освобождаются от несвойственных им квазизаконодательных функций, но и приобретают все новые задачи в этой сфере» [5, с. 133].

В рамках нормативных проблем автор выявляет существенное противоречие в законодательстве: с одной стороны, устанавливается исчерпывающий перечень вопросов местного значения, а с другой - допускается существование иных вопросов, добровольно принимаемых муниципальными образованиями, что создает правовую неопределенность.

Исследуя организационные аспекты, Е.А. Гриценко указывает на неопределенность критериев разграничения вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению, что существенно затрудняет практическую деятельность муниципальных органов.

Исследователь подчеркивает необходимость системного подхода к решению выявленных проблем, отмечая, что «сформулированные полномочия по решению вопросов местного значения должны быть функциональным продолжением вопросов местного значения, сформулированных по предметному (отраслевому) принципу» [5, с. 136]. Е.А. Гриценко приходит к обоснованному выводу о том, что чрезмерная централизация регулятивных полномочий на федеральном уровне не оправдывает себя и требует разумной децентрализации правового регулирования в сфере местного самоуправления.

По нашему мнению, научная позиция Е.А. Гриценко имеет существенное значение для совершенствования правового регулирования полномочий местных органов власти. Автор убедительно доказывает необходимость комплексного решения как нормативных, так и организационных проблем в данной сфере. Вместе с тем представляется, что вопрос оптимального соотношения централизации и децентрализации в регулировании полномочий местных органов власти требует дальнейшей

научной разработки с учетом практического опыта реализации муниципальной реформы.

Развивая представленные научные положения и опираясь на современную практику муниципального управления, следует отметить, что на наш взгляд, одной из фундаментальных проблем выступает несовершенство законодательной базы в части разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти. Наблюдается систематическое дублирование функций органов государственной власти и местного самоуправления, что неизбежно приводит к размыванию ответственности и снижению качества предоставляемых населению услуг.

По нашему мнению, существенным недостатком действующего законодательства является недостаточная проработанность механизмов финансового обеспечения переданных государственных полномочий. Местные органы власти регулярно сталкиваются с ситуацией, когда делегированные им полномочия не подкрепляются необходимыми финансовыми ресурсами.

Представляется, что особого внимания заслуживает проблема нормативно-правового регулирования организационной структуры органов местного самоуправления. Несмотря на формально предоставленную муниципальным образованиям свободу в выборе организационной модели, на практике эта свобода часто оказывается декларативной.

С нашей точки зрения, серьезной проблемой является недостаточная регламентация механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с населением и институтами гражданского общества. Существующие формы участия граждан в местном самоуправлении преимущественно носят формальный характер.

Полагаем необходимым отметить несовершенство системы контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Действующие механизмы государственного и общественного контроля демонстрируют низкую

эффективность в выявлении и устранении нарушений в деятельности муниципальных органов власти.

На наш взгляд, отдельного рассмотрения заслуживает проблема правового регулирования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Существующие механизмы привлечения к ответственности не обеспечивают должного уровня превенции правонарушений.

По нашему мнению, значительным недостатком является несовершенство правового регулирования межмуниципального сотрудничества. Действующее законодательство не формирует достаточной мотивации для эффективного взаимодействия муниципальных образований.

Представляется очевидным, что требует серьезной доработки нормативно-правовая база, регулирующая вопросы территориальной организации местного самоуправления. Существующие критерии формирования муниципальных образований зачастую не учитывают региональную специфику.

Считаем необходимым подчеркнуть актуальность проблемы правового регулирования цифровизации муниципального управления. Действующее законодательство существенно отстает от темпов развития информационных технологий и не создает необходимой правовой основы для их эффективного внедрения в практику муниципального управления.

### **3.2 Современные тенденции укрупнения муниципальных образований и переход к одноуровневой системе местного самоуправления**

Современный этап развития местного самоуправления в России характеризуется фундаментальными институциональными преобразованиями, центральное место среди которых занимают процессы укрупнения муниципальных образований и переход к одноуровневой системе

организации местной власти. Эти трансформации, инициированные в рамках реформы публичной власти и закрепленные в конституционных поправках, вызывают активную научную дискуссию относительно их целесообразности, эффективности и потенциальных рисков для развития местного самоуправления в России. Особую актуальность приобретает анализ различных научных позиций относительно оптимальной модели территориальной организации местного самоуправления и механизмов реализации муниципальных полномочий в новых условиях.

В научном дискурсе по вопросам реформирования местного самоуправления особый интерес представляет позиция Т.Г. Гуниной относительно перехода к одноуровневой системе муниципальных образований. Автор подвергает критическому анализу законопроект 2022 года, предусматривающий встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти. С точки зрения Т.Г. Гуниной, ликвидация поселенческого уровня местного самоуправления не решит существующих проблем, поскольку «от отсутствия финансовых, кадровых ресурсов и полномочий сами по себе вопросы непосредственного жизнеобеспечения не исчезнут» [7, с. 66]. Исследователь подчеркивает, что концентрация финансовых ресурсов на уровне района или субъекта РФ не приведет к их увеличению.

Принципиально важным представляется тезис автора о том, что сельские поселения необходимо сохранять как «форпосты» на обширных территориях страны. Т.Г. Гунина приводит статистику: «из 20 303 муниципальных образований 16 332 являются сельскими поселениями» [7, с. 67], подчеркивая масштаб планируемых преобразований.

Особую ценность представляет анализ автором кадрового вопроса местного самоуправления. Т.Г. Гунина предлагает рассматривать местное самоуправление как «школу молодого политика» [7, с. 67], где формируются практические навыки управления и понимание процессов, происходящих в стране.

Заслуживает внимания позиция исследователя относительно финансового обеспечения местного самоуправления. По мнению Т.Г. Гуниной, проблема кроется в неправильном распределении налоговых доходов, когда «налоги, которые легче всего контролировать и собирать, зачисляются в основном в федеральный бюджет» [7, с. 69]. Автор поднимает важный вопрос о статусе территориального общественного самоуправления (ТОС) в новой системе. Т.Г. Гунина отмечает необходимость усиления роли ТОС и возможного придания им статуса органов публичной власти для эффективного решения местных вопросов.

Значимым представляется вывод исследователя о том, что реформа публичной власти должна вести не к централизации, а к последовательной реализации принципа федерализма. «Те полномочия публичной власти, которые реализуются на местах, должны находиться в ведении местных властей, даже если они требуют значительных финансовых ресурсов» [7, с. 70]. В качестве решения проблемы Т.Г. Гунина предлагает комплексный подход: перераспределение финансов в пользу местных бюджетов, предоставление льгот сельским муниципальным служащим, развитие целевых программ подготовки специалистов.

По нашему мнению, позиция Т.Г. Гуниной представляется обоснованной и актуальной. Особенно важным видится акцент на необходимости сохранения поселенческого уровня местного самоуправления с одновременным усилением его финансовой и кадровой составляющих. Действительно, механическое укрупнение муниципальных образований без решения базовых проблем финансирования и кадрового обеспечения может привести к дальнейшему ослаблению местного самоуправления и снижению качества решения вопросов местного значения.

Если позиция Т.Г. Гуниной акцентирует внимание на рисках ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления, то альтернативный взгляд на проблему укрупнения муниципальных образований

представлен в работе Е.А. Кирилловой, которая рассматривает данный процесс как закономерный этап эволюции системы местного самоуправления.

В рамках исследования современных тенденций укрупнения муниципальных образований и перехода к одноуровневой системе местного самоуправления, Е.А. Кириллова проводит комплексный анализ проекта Федерального закона N 40361-8, акцентируя внимание на трансформации системы реализации полномочий органов местного самоуправления.

По мнению Е.А. Кирилловой, действующая двухуровневая система организации местного самоуправления породила значительные проблемы в сфере реализации полномочий, особенно в малочисленных сельских поселениях. «На практике малочисленные поселения стали объединять в единые городские округа», что стало естественной реакцией на неэффективность существующей системы [14, с. 18].

Исследователь подчеркивает значимость предложенного в законопроекте перехода к одноуровневой системе организации местного самоуправления. Данная трансформация предполагает концентрацию полномочий в городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях, что является принципиальным отходом от поселенческой модели управления.

Анализируя потенциальные риски укрупнения муниципальных образований, Е.А. Кириллова предлагает конструктивное решение: «проблемы можно решить, предоставив право территориальным органам, находящимся в шаговой доступности для граждан, входить в состав местной администрации» [14, с. 18]. Данный подход призван обеспечить баланс между эффективностью управления и доступностью власти для населения.

Особую научную ценность представляет анализ автором проблемы перераспределения полномочий в условиях укрупнения муниципальных образований. Е.А. Кириллова отмечает существенный риск: «ключевые полномочия, связанные с ЖКХ, градостроительством, транспортом,

строительством, обслуживанием социальных объектов и рядом других важных вопросов, передаются в ведение субъектов РФ» [14, с. 18].

В рамках оптимизации полномочий местного самоуправления исследователь обосновывает необходимость законодательного закрепления за муниципальными органами полномочий по обеспечению публичных интересов граждан. Это предложение представляется особенно актуальным в условиях укрупнения муниципальных образований и перехода к одноуровневой системе.

Значимым аспектом исследования является рассмотрение правового механизма трансформации муниципальных образований. Е.А. Кириллова указывает на предусмотренные законопроектом возможности их укрупнения путем объединения, разделения или изменения вида, что должно способствовать формированию более эффективной территориальной организации местного самоуправления.

Исследователь делает итоговый вывод о том, что предлагаемые изменения направлены на формирование новой институциональной модели управления с четкой вертикальной и горизонтальной интеграцией. По нашему мнению, разделяя позицию Е.А. Кирилловой в отношении необходимости оптимизации территориальной организации местного самоуправления, следует подчеркнуть важность создания действенных механизмов сохранения доступности муниципальной власти для населения и четкого законодательного закрепления полномочий за органами местного самоуправления в условиях укрупнения муниципальных образований.

Развивая научную дискуссию о трансформации территориальной организации местного самоуправления, особый интерес представляет позиция М.В. Демидова, который предлагает более глубокий анализ взаимосвязи между укрупнением муниципальных образований и эффективностью реализации управленческих функций.

Проблематика современных тенденций укрупнения муниципальных образований и перехода к одноуровневой системе местного самоуправления

находит глубокое осмысление в работе М.В. Демидова. Автор подчеркивает необходимость переосмысления взаимоотношений между государственными и муниципальными органами в свете конституционных поправок, особенно в части укрупнения муниципальных образований.

По мнению исследователя, несмотря на формальное отсутствие иерархического подчинения между органами государственной власти и местного самоуправления, введение концепции «единой системы публичной власти» создало определенные сложности в реализации полномочий при укрупнении муниципальных образований, требующие правового и институционального решения.

М.В. Демидов акцентирует внимание на том, что «двухуровневая система местного самоуправления, которая была навязана регионам «сверху»... на практике не оправдала надежды на повышение качества работы органов местного самоуправления» [8, с. 52]. Автор подчеркивает, что процесс укрупнения муниципальных образований сопровождается расширением полномочий без адекватного финансово-экономического обеспечения. Особенно ценным представляется наблюдение ученого о том, что «в большинстве случаев на местах не сформирован эффективный механизм функционирования муниципальной власти» [8, с. 51]. Относительно укрупнения М.В. Демидов выделяет два ключевых условия эффективности: оптимальную управленческую структуру и самодостаточный местный бюджет.

Исследователь подробно анализирует опыт внедрения нового вида муниципального образования - муниципального округа как современной тенденции укрупнения. На примере Чувашской Республики автор демонстрирует успешность перехода к одноуровневой системе местного самоуправления в рамках укрупненных муниципальных образований.

М.В. Демидов отмечает важное преимущество новой модели: «формируется единый механизм реализации управленческих функций в муниципальном образовании... что способствует повышению оперативности

при принятии управленческих решений» [8, с. 53]. Существенным достоинством работы является выявление автором положительных аспектов реформы укрупнения, включая оптимизацию расходов, консолидацию ресурсов и улучшение качества депутатского корпуса при формировании единого представительного органа в укрупненных муниципальных образованиях. По мнению М.В. Демидова, современные тенденции укрупнения муниципальных образований и переход к одноуровневой системе местного самоуправления через создание муниципальных округов способствуют более эффективному решению вопросов местного значения и рациональному использованию бюджетных средств [8, с. 53].

Анализируя представленные М.В. Демидовым аргументы в пользу укрупнения муниципальных образований и перехода к одноуровневой системе местного самоуправления, следует признать их убедительность и практическую значимость, особенно в части оптимизации управленческих процессов и рационализации бюджетных расходов. Вместе с тем, нельзя не отметить, что эффективность предложенной модели во многом определяется качеством проработки нормативно-правовой базы на региональном уровне, степенью учета местной специфики и готовностью управленческих кадров к реализации новых подходов в организации муниципального управления в условиях укрупнения. Особую важность в этом контексте приобретает вопрос сохранения баланса между централизацией управленческих функций и обеспечением реальной самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения при реализации полномочий в укрупненных муниципальных образованиях.

В противовес относительно оптимистичной оценке процессов укрупнения муниципальных образований, представленной в работе М.В. Демидова, принципиально иную позицию занимают Н.В. Малявкина, А.Е. Ястребов и Е.И. Мосина, акцентирующие внимание на фундаментальных рисках перехода к одноуровневой системе местного самоуправления.

С точки зрения Н.В. Малявкиной, А.Е. Ястребова и Е.И. Мосиной, современный тренд на исключение поселенческого уровня из текста Конституции РФ создает существенные риски для эффективного функционирования всей системы муниципального управления [23, с. 56]. Принципиальная позиция Н.В. Малявкиной в отношении укрупнения муниципальных образований заключается в том, что именно поселенческий уровень обеспечивает максимальную близость к населению. Автор подчеркивает: «объединение нескольких поселений, увеличение площади муниципального образования приведет к отдаленности жителей от административного центра», что существенно затруднит реализацию полномочий органов местного самоуправления [23, с. 56].

В части перехода к одноуровневой системе особого внимания заслуживает аргументация авторов относительно негативных последствий утраты поселениями статуса муниципального образования. По их мнению, это неизбежно приведет к прекращению функционирования обязательных органов местного самоуправления, что повлечет утрату представительства интересов жителей и может способствовать развитию социальной апатии населения [23, с. 56].

Исследователи выражают обоснованную озабоченность тем, что процесс укрупнения муниципальных образований осуществляется без реального участия населения. «Согласие на объединение дает представительный орган, а проводимые публичные слушания по данному вопросу имеют, как правило, предсказуемый характер», что противоречит самой природе местного самоуправления [23, с. 56].

Н.В. Малявкина и соавторы убедительно доказывают, что в части укрупнения муниципальных образований основной проблемой является не территориальная раздробленность, а фундаментальное несоответствие между значительным объемом возложенных полномочий и ограниченной финансово-материальной базой для их реализации. В этой связи авторы предлагают исключить из компетенции местного самоуправления

«традиционные» для органов государственной власти вопросы здравоохранения, образования, теплоснабжения [23, с. 56].

В условиях перехода к одноуровневой системе принципиально важным представляется вывод исследователей о необходимости пересмотра системы налоговых поступлений. «Местные бюджеты имеют весьма слабую финансовую самостоятельность, что делает их полностью зависимыми от объемов и видов финансовой помощи от государства», что существенно ограничивает возможности реализации полномочий [23, с. 56].

В части решения проблем реализации полномочий при укрупнении муниципальных образований авторы предлагают перспективное решение проблемы кадрового обеспечения через предоставление социальных льгот сельским муниципальным служащим по аналогии с программами поддержки сельских учителей и врачей [23, с. 56].

Анализируя современные тенденции укрупнения муниципальных образований и проблемы реализации полномочий в условиях перехода к одноуровневой системе местного самоуправления, считаем необходимым поддержать научную позицию авторов. Действительно, механическое укрупнение муниципальных образований без системного решения вопросов финансового обеспечения, оптимизации распределения полномочий и сохранения реальной связи с населением несет существенные риски для эффективности местного самоуправления. Особенно важно подчеркнуть обоснованность предложений авторов по сохранению поселенческого уровня при одновременном укреплении его финансовой базы и рациональном перераспределении полномочий между уровнями публичной власти, что позволит обеспечить подлинную самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Анализ научных позиций относительно современных тенденций укрупнения муниципальных образований и перехода к одноуровневой системе местного самоуправления выявляет существование принципиально различных подходов к оценке данных процессов. С одной стороны, ряд исследователей

видит в укрупнении муниципальных образований закономерный этап оптимизации территориальной организации местного самоуправления, способствующий повышению эффективности управления и рационализации использования ресурсов. С другой стороны, значительное число ученых указывает на существенные риски утраты связи между населением и местной властью, снижения качества муниципальных услуг и дальнейшего ослабления финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Представляется, что оптимальное решение проблемы лежит в плоскости комплексного подхода, предполагающего не механическое укрупнение муниципальных образований, а системное реформирование местного самоуправления с акцентом на укрепление его финансовой базы, рационализацию распределения полномочий между уровнями публичной власти и создание эффективных механизмов участия населения в решении вопросов местного значения. Особое внимание при этом должно быть уделено сохранению баланса между управленческой эффективностью и доступностью местной власти для населения, что требует тщательного учета территориальной, демографической и социально-экономической специфики различных регионов России при проведении муниципальной реформы.

### **3.3 Рекомендации по совершенствованию правовых механизмов реализации полномочий органов местного самоуправления**

В современных условиях развития местного самоуправления особую актуальность приобретает вопрос совершенствования правовых механизмов реализации полномочий муниципальных органов. Эффективность деятельности органов местного самоуправления во многом зависит от качества нормативно-правовой базы, регламентирующей их полномочия, а также от практических механизмов реализации этих полномочий. В научной литературе данной проблематике уделяется значительное внимание, при этом исследователи предлагают различные подходы к совершенствованию

существующих правовых механизмов. Рассмотрим наиболее значимые научные позиции по данному вопросу.

С точки зрения Г.М. Шамаровой, совершенствование правовых механизмов реализации полномочий органов местного самоуправления требует системного подхода к развитию муниципальной службы. Автор подчеркивает особую значимость программно-целевого метода в решении данного вопроса, позволяющего соотнести цели, задачи и ожидаемые результаты с имеющимися ресурсами.

Существенное внимание Г.М. Шамарова уделяет проблеме бессистемности муниципальных правовых актов. По её мнению, «в условиях реформирования органов местного самоуправления необходима серьезная работа по созданию правовой основы нормотворческого процесса на уровне муниципальных образований» [38, с. 40]. Анализируя современное состояние правового регулирования, исследователь отмечает недостаточную реализацию механизмов управления по результатам. Особенно важным представляется тезис о том, что «деятельность муниципальных служащих слабо ориентирована на оказание качественных услуг гражданам» [38, с. 40]. Г.М. Шамарова акцентирует внимание на необходимости совершенствования системы стимулирования муниципальных служащих. В частности, автор указывает на то, что «недостаточно развиты механизмы стимулирования и не используются заложенные в законодательстве принципы оплаты по результатам» [38, с. 40].

Принципиально важным представляется предложение автора о внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» в части введения системы профессионального развития и института наставничества.

Особую ценность представляет анализ Г.М. Шамаровой проблем информатизации муниципальной службы. Автор справедливо отмечает, что «одними из причин, препятствующих развитию информационных технологий

на муниципальной службе, являются недостаточность нормативно-правовой базы и отсутствие единой методологии информатизации» [38, с. 41].

Заслуживает внимания позиция исследователя относительно необходимости формирования ежегодных отчетов муниципальных служащих и проведения социологических опросов для оценки удовлетворенности условиями работы. Г.М. Шамарова подчеркивает значимость комплексного подхода к модернизации муниципальной службы, отмечая, что «успешность реформирования и развития системы муниципальной службы зависит от разработки и реализации мероприятий, направленных на модернизацию муниципальной службы как единой системы» [38, с. 41].

По нашему мнению, позиция Г.М. Шамаровой представляется методологически обоснованной и практически значимой в современных условиях развития местного самоуправления. Особенно важным видится предложенный автором комплексный подход к совершенствованию правовых механизмов муниципальной службы, включающий как нормативно-правовые, так и организационно-методические аспекты. Вместе с тем, анализируя современные тенденции развития муниципального управления, считаем необходимым дополнить рекомендации автора положениями о внедрении механизмов общественного контроля за деятельностью муниципальных служащих и развитии системы независимой оценки качества муниципальных услуг. В частности, целесообразным представляется создание общественных советов при органах местного самоуправления с наделением их полномочиями по оценке эффективности деятельности муниципальных служащих. Кроме того, требует дополнительного внимания вопрос цифровой трансформации муниципальной службы, предполагающий не только техническое переоснащение, но и формирование соответствующих компетенций у муниципальных служащих, а также создание правовых механизмов защиты персональных данных при оказании муниципальных услуг в электронном формате. Такой комплексный подход позволит обеспечить качественно новый

уровень взаимодействия между органами местного самоуправления и населением муниципальных образований.

Представленный выше подход Г.М. Шамаровой к совершенствованию правовых механизмов реализации полномочий органов местного самоуправления фокусируется преимущественно на развитии муниципальной службы как системы и внедрении современных управленческих технологий. Однако не менее важным является вопрос структурирования и систематизации самих полномочий органов местного самоуправления, их четкого разграничения и документального оформления. В этом контексте особый интерес представляет исследование В.В. Рудого и Ю.Н. Радачинского, предлагающих комплексный подход к решению данной проблемы.

По мнению В.В. Рудого и Ю.Н. Радачинского, совершенствование правовых механизмов реализации полномочий органов местного самоуправления требует комплексного подхода, основанного на систематизации и структурировании их деятельности. С точки зрения В.В. Рудого и Ю.Н. Радачинского, ключевым элементом эффективной организации деятельности органов местного самоуправления является создание реестра полномочий, который должен содержать исчерпывающий перечень всех полномочий и их правовых оснований. Как отмечают авторы: «анализ законодательно закрепленных полномочий, формирование и юридическое оформление самостоятельно устанавливаемых органами местного самоуправления полномочий и их систематизацию следует рассматривать как основу эффективной организации деятельности отраслевых (функциональных) и территориальных органов» [29, с. 92]. Особое внимание исследователи уделяют соотношению понятий «полномочие», «функция» и «услуга». По их мнению, функция является направлением деятельности органа по реализации административных процедур для решения задач в рамках полномочия, а услуга представляет собой регламентированную деятельность по запросам заявителей.

В.В. Рудой и Ю.Н. Радачинский подчеркивают необходимость четкого разграничения и документального оформления полномочий между различными органами местного самоуправления. Авторы отмечают: «исчерпывающий перечень полномочий, функций и услуг исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления обеспечивает законность и обоснованность их деятельности» [29, с. 97].

Важным аспектом в работе В.В. Рудого и Ю.Н. Радачинского является рекомендация по проведению мониторинга всех видов деятельности органов местного самоуправления с целью выявления несоответствий между фактически реализуемыми и законодательно закрепленными полномочиями.

С позиции авторов, особую значимость приобретает необходимость оптимизации административных процедур при реализации муниципальных функций и услуг. Как указывают исследователи: «при разработке административных регламентов необходимо предусматривать оптимизацию предоставления государственных услуг, в том числе возможность предоставления услуги в упреждающем режиме» [29, с. 98].

В.В. Рудой и Ю.Н. Радачинский подчеркивают значимость проведения форсайт-сессий с участием муниципальных служащих и внешних экспертов для повышения эффективности оптимизации полномочий и функций. Ученые указывают на проблему отсутствия в большинстве муниципалитетов четкого понимания соотношения основных понятий и необходимости надлежащего закрепления полномочий за структурными подразделениями.

Соглашаясь с позицией авторов, считаем необходимым отметить особую научную и практическую значимость предложенных рекомендаций по совершенствованию правовых механизмов реализации полномочий органов местного самоуправления. Создание единого реестра полномочий и проведение регулярного мониторинга их реализации может существенно повысить эффективность муниципального управления. Более того, предложенный авторами комплексный подход к оптимизации административных процедур и четкому разграничению полномочий между

структурными подразделениями способствует не только повышению качества предоставляемых муниципальных услуг, но и созданию более прозрачной и эффективной системы местного самоуправления в целом.

В целом на основе анализа мнений авторов и выявленных проблем, представляется целесообразным дополнить рекомендации по совершенствованию правовых механизмов реализации полномочий органов местного самоуправления следующими положениями.

Существенным направлением совершенствования правовых механизмов видится внедрение института муниципального проектного управления. Целесообразно законодательно закрепить возможность создания проектных офисов в структуре органов местного самоуправления, определить их полномочия и механизмы взаимодействия с традиционными подразделениями. Это обеспечит более гибкий подход к решению комплексных задач развития территорий.

Важным элементом модернизации системы муниципального управления должно стать развитие механизмов межмуниципальной кооперации. Предлагается разработать типовые соглашения о межмуниципальном сотрудничестве, предусматривающие возможность создания совместных органов управления и реализации межмуниципальных проектов с четким распределением полномочий и ответственности участников.

Особого внимания заслуживает вопрос цифровой трансформации муниципального управления. Необходимо законодательно закрепить стандарты цифровизации муниципальных услуг, определить требования к муниципальным информационным системам и порядок их интеграции с региональными и федеральными платформами. При этом важно предусмотреть механизмы защиты персональных данных и обеспечения информационной безопасности.

С позиции повышения эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления представляется целесообразным внедрение системы

управления рисками. Предлагается разработать методику оценки рисков при реализации муниципальных полномочий и определить порядок формирования планов мероприятий по их минимизации.

Существенным направлением совершенствования правовых механизмов должно стать развитие института муниципально-частного партнерства. Необходимо упростить процедуры подготовки и реализации проектов МЧП на муниципальном уровне, предусмотреть дополнительные гарантии для частных инвесторов и механизмы распределения рисков.

Важным элементом повышения эффективности муниципального управления является развитие системы общественного контроля. Целесообразно законодательно закрепить формы участия общественных советов в оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, определить порядок учета результатов общественного мониторинга при принятии управленческих решений.

Особое внимание следует уделить совершенствованию механизмов стратегического планирования на муниципальном уровне. Предлагается внедрить систему скользящего планирования, предусматривающую ежегодную актуализацию стратегических документов с учетом изменения внешних условий и результатов мониторинга их реализации.

Представляется необходимым развитие института профессиональной подготовки муниципальных служащих в области проектного управления и цифровых технологий. Целесообразно разработать профессиональные стандарты для различных категорий муниципальных служащих с учетом современных требований к их компетенциям.

Подводя итог анализу рекомендаций по совершенствованию правовых механизмов реализации полномочий органов местного самоуправления, следует отметить, что предложенные меры направлены на комплексную модернизацию системы муниципального управления. Их реализация позволит повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, обеспечить более качественное предоставление муниципальных услуг и

создать условия для устойчивого развития территорий. При этом ключевым фактором успеха является системный подход к внедрению новых управленческих механизмов, предполагающий тщательную проработку нормативной базы, методического обеспечения и организационных процедур.

На основании проведённого анализа современных проблем реализации полномочий органов местного самоуправления в условиях реформирования и путей их решения формулируем авторскую модель совершенствования правовых механизмов местного самоуправления. Так, предлагается концепция интеграции и гармонизации процессов взаимодействия муниципальных образований с государственными и частными структурами, которая учитывает текущие вызовы в управлении на местах и предлагает новые пути для повышения эффективности муниципального управления.

Особенностью предложенной модели является комплексный подход, включающий следующие ключевые элементы: развитие межмуниципального сотрудничества для решения проблем местного значения, активное внедрение цифровых технологий в процессы управления, создание и систематизация реестра полномочий местных органов власти. Это позволит не только улучшить координацию действий, но и усилить контроль за реализацией полномочий, повысив прозрачность и ответственность муниципальных органов.

В отличие от существующих моделей, предлагаемый подход включает чёткое разграничение полномочий, что устраняет дублирование функций между различными уровнями власти. Важной особенностью является внедрение системы управления рисками в муниципальной сфере, что позволит заранее оценить возможные угрозы и оперативно реагировать на изменения. Также особое внимание уделяется усовершенствованию института муниципально-частного партнёрства, что обеспечит устойчивое финансирование и привлечение частных инвестиций в развитие территорий.

Переход к одноуровневой системе местного самоуправления и улучшение финансовой самостоятельности муниципалитетов в рамках данной

модели также являются важными шагами. В отличие от текущей практики, где централизация и слабая финансовая база местных органов ограничивают их возможности, предложенный подход обеспечит баланс между централизацией и необходимой самостоятельностью муниципальных образований, с учётом реальной финансовой поддержки и распределения полномочий на местах.

Таким образом, научная новизна предложенной модели заключается в её всесторонности и комплексности, а также в оригинальной интеграции различных механизмов для улучшения функционирования местного самоуправления, что обеспечит оптимальное сочетание децентрализации и централизации на всех уровнях власти.

В результате проведённого в третьей главе исследования были достигнуты следующие результаты.

В результате исследования было выявлено, что действующая система правового регулирования полномочий местных органов власти страдает от ряда нормативных и организационных недостатков. Это приводит к снижению эффективности муниципального управления. Одной из основных проблем является неясность разграничения полномочий между государственными и муниципальными органами, а также отсутствие адекватного финансового обеспечения делегированных полномочий. Необходима комплексная доработка правового регулирования, направленная на устранение существующих барьеров и улучшение взаимодействия на различных уровнях власти.

Анализ современных тенденций укрупнения муниципальных образований и перехода к одноуровневой системе местного самоуправления показал, что хотя этот процесс имеет свои преимущества, такие как улучшение управленческих функций и оптимизация расходов, он также несет значительные риски. Укрупнение муниципальных образований может привести к ухудшению связи между властью и населением, а также ослаблению финансовой самостоятельности местных органов. Проблемы, связанные с распределением полномочий и централизованным финансовым

обеспечением, требуют дальнейшего исследования и корректировки на законодательном уровне для обеспечения эффективного функционирования местного самоуправления.

Рекомендации по совершенствованию правовых механизмов реализации полномочий местных органов власти подчеркивают необходимость создания комплексной системы, которая включает в себя разработку реестра полномочий, улучшение взаимодействия между органами власти на разных уровнях, внедрение системы управления рисками и усиление роли муниципально-частного партнерства. Важно также развивать механизмы общественного контроля и цифровой трансформации муниципального управления. Принятие предложенных мер обеспечит более эффективное функционирование муниципальных органов и улучшение качества предоставляемых населению услуг.

На основании проведенного анализа современных проблем реализации полномочий органов местного самоуправления в условиях реформирования и путей их решения сформулируем авторскую модель совершенствования правовых механизмов местного самоуправления. Так, предлагается комплексный подход, направленный на оптимизацию взаимодействия муниципальных органов власти с населением и государственными структурами. Особенностью модели является внедрение межмуниципального сотрудничества, развитие муниципально-частного партнёрства и интеграция цифровых технологий в управление, что создаст гибкую и эффективную систему местного самоуправления, способную оперативно реагировать на вызовы времени. Важным элементом является создание единого реестра полномочий органов местного самоуправления, что обеспечит прозрачность их деятельности, а также формирование системы управления рисками для повышения предсказуемости муниципального управления.

## Заключение

Проведен детальный анализ этапов становления местного самоуправления в России, начиная с земских учреждений XIX века и заканчивая современным периодом. Исторический процесс развития местного самоуправления отражает изменения в политической системе страны, а также трансформацию подходов к управлению на местах. Этап земской реформы, который стал основой самоуправления, имел ключевое значение для развития местных органов власти, создавая правовую основу и способствуя улучшению управления на местах. Революционные события, советская модель управления и реформы 1990-х годов — все эти этапы внесли значительные изменения в структуру и функции местных органов власти, однако переход к более гибкой и децентрализованной модели, закрепленной в современной Конституции России, стал важным шагом в улучшении системы местного самоуправления.

Предложена научно обоснованная периодизация эволюционного развития института местного самоуправления в России, базирующаяся на комплексном анализе трансформации правового статуса и компетенционных характеристик органов местного управления. В отличие от существующих подходов к исторической периодизации местного самоуправления, представленная концепция акцентирует внимание на качественных изменениях в институциональной и правовой природе муниципального управления, что позволяет выделить четыре фундаментальных этапа его развития: земский (конец XIX - начало XX века), советский (1917-1990 гг.), переходный (1990-1998 гг.) и современный (с 1998 г.). Научная значимость предложенной периодизации заключается в выявлении системных взаимосвязей между трансформацией государственного устройства России и эволюцией местного самоуправления, что позволяет глубже понять логику исторического развития данного института и прогнозировать возможные направления его дальнейшего совершенствования в контексте современных процессов государственного строительства.

Исторический контекст играет важную роль в формировании института местного самоуправления в России, что подтверждается анализом исторического институционализма. Этот подход позволяет проследить, как различные исторические эпохи, от земств до советского периода и постсоветской России, оказывали влияние на эволюцию местных органов власти. Преемственность исторических моделей управления, таких как земская и советская, отражает как положительные, так и отрицательные стороны российской системы местного самоуправления. Важно отметить, что, несмотря на существенные изменения, элементы прежних моделей сохраняются в современной системе управления, что требует учета исторического опыта для совершенствования нынешних процессов местного самоуправления.

Предложена концептуальная модель взаимосвязи трансформации института местного самоуправления со структурными изменениями в системе государственной власти России, которая раскрывается через следующие ключевые положения: 1) несмотря на кардинальные преобразования политического режима и государственного устройства, местное самоуправление в России исторически сохраняет базовые институциональные характеристики, заложенные еще в период земских реформ, включая принципы территориальной организации, разграничения полномочий и определения предметов ведения через категорию «местных нужд»; 2) в процессе исторического развития произошло не просто заимствование отдельных элементов предшествующих моделей местного самоуправления, а их синтез в качественно новую форму, сочетающую земские традиции самостоятельности в решении местных вопросов, советский опыт интеграции в единую систему публичной власти и современные демократические принципы организации муниципального управления; 3) институциональная память и преемственность в развитии местного самоуправления выступают ключевым фактором, определяющим эффективность и устойчивость современной системы муниципального управления в России. Предложенная

концепция позволяет переосмыслить роль исторического опыта в формировании современной модели местного самоуправления и предложить новый теоретико-методологический инструментарий для анализа и прогнозирования институциональных изменений в системе публичной власти России. В отличие от существующих исследований, фокусирующихся на отдельных исторических периодах или формальных характеристиках местного самоуправления, данный подход раскрывает глубинные механизмы институциональной преемственности и их влияние на современные процессы трансформации муниципального управления.

Современные преобразования местного самоуправления в России, в том числе в рамках Конституционной реформы 2020 года, показывают существенную трансформацию концептуальных основ муниципального управления. Переход от двухуровневой к одноуровневой системе местного самоуправления, улучшение финансово-экономических основ и интеграция муниципального уровня власти в единую систему публичной власти являются важными аспектами этих преобразований. Историческое влияние, включая элементы советской модели, продолжает оказывать воздействие на современный процесс реформирования, однако задача заключается в нахождении оптимального баланса между централизацией и децентрализацией, а также внедрении современных технологий для повышения эффективности муниципального управления.

Конституция Российской Федерации закрепляет местное самоуправление как самостоятельный уровень публичной власти, обеспечивающий населению возможность самостоятельного решения вопросов местного значения. Включение местного самоуправления в единую систему публичной власти в рамках конституционной реформы 2020 года формально закрепило сложившуюся практику взаимодействия государственных и муниципальных органов, что требует дальнейшего осмысления с точки зрения сохранения автономии муниципалитетов.

Современная система местного самоуправления сталкивается с рядом проблем, связанных с неопределенностью правового статуса и разграничением полномочий между муниципальными и государственными органами. Вопросы перераспределения полномочий, передача их на уровень субъектов Федерации, а также отсутствие четких критериев определения границ компетенции местных властей приводят к правовой неопределенности, что требует законодательной корректировки и систематизации.

Федеральный закон № 131-ФЗ стал ключевым правовым актом, определяющим организационные и функциональные основы местного самоуправления. Несмотря на регулярные изменения, закон сохраняет свою фундаментальную роль в регулировании муниципального управления. Однако продолжающиеся реформы, связанные с интеграцией муниципальной власти в систему публичного управления, требуют дальнейшего совершенствования правового регулирования, включая механизм перераспределения полномочий, финансовую устойчивость местных органов и развитие цифровых инструментов муниципального управления.

На основании проведённого анализа конституционных и правовых основ реализации полномочий органов местного самоуправления сформулирована авторская модель взаимодействия муниципальных образований с государственной властью. Так, предлагается интегрированная модель правового регулирования полномочий местных органов самоуправления, которая сочетает элементы исторической преемственности и современных принципов децентрализации власти. Особенностью данной модели является сбалансированное сочетание автономии муниципалитетов и координации на федеральном и региональном уровнях, что позволяет улучшить функционирование местного самоуправления, обеспечивая его гибкость и эффективность. Важным элементом является также усиление роли судебной защиты прав местных органов власти, что способствует повышению правовой стабильности. Кроме того, предложенная модель акцентирует внимание на цифровизации муниципального управления и расширении

гражданского участия, что значительно отличает её от существующих моделей, ориентированных на более традиционные бюрократические механизмы.

В результате исследования было выявлено, что действующая система правового регулирования полномочий местных органов власти страдает от ряда нормативных и организационных недостатков. Это приводит к снижению эффективности муниципального управления. Одной из основных проблем является неясность разграничения полномочий между государственными и муниципальными органами, а также отсутствие адекватного финансового обеспечения делегированных полномочий. Необходима комплексная доработка правового регулирования, направленная на устранение существующих барьеров и улучшение взаимодействия на различных уровнях власти.

Анализ современных тенденций укрупнения муниципальных образований и перехода к одноуровневой системе местного самоуправления показал, что хотя этот процесс имеет свои преимущества, такие как улучшение управленческих функций и оптимизация расходов, он также несет значительные риски. Укрупнение муниципальных образований может привести к ухудшению связи между властью и населением, а также ослаблению финансовой самостоятельности местных органов. Проблемы, связанные с распределением полномочий и централизованным финансовым обеспечением, требуют дальнейшего исследования и корректировки на законодательном уровне для обеспечения эффективного функционирования местного самоуправления.

Рекомендации по совершенствованию правовых механизмов реализации полномочий местных органов власти подчеркивают необходимость создания комплексной системы, которая включает в себя разработку реестра полномочий, улучшение взаимодействия между органами власти на разных уровнях, внедрение системы управления рисками и усиление роли муниципально-частного партнерства. Важно также развивать механизмы

общественного контроля и цифровой трансформации муниципального управления. Принятие предложенных мер обеспечит более эффективное функционирование муниципальных органов и улучшение качества предоставляемых населению услуг.

На основании проведённого анализа современных проблем реализации полномочий органов местного самоуправления в условиях реформирования и путей их решения сформулируем авторскую модель совершенствования правовых механизмов местного самоуправления. Так, предлагается комплексный подход, направленный на оптимизацию взаимодействия муниципальных органов власти с населением и государственными структурами. Особенностью модели является внедрение межмуниципального сотрудничества, развитие муниципально-частного партнёрства и интеграция цифровых технологий в управление, что создаст гибкую и эффективную систему местного самоуправления, способную оперативно реагировать на вызовы времени. Важным элементом является создание единого реестра полномочий органов местного самоуправления, что обеспечит прозрачность их деятельности, а также формирование системы управления рисками для повышения предсказуемости муниципального управления.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2020. - 256 с.
2. Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений / [соч. кн. А. Васильчикова] : в 2 т. 3-е изд. СПб., 1872. Т. 1. 460 с.
3. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства : Общее учение о городе, его упр., финансах и методах хоз-ва / Л. А. Велихов. Москва : Наука, 1996. 466 с.
4. Градовский, А. Начала русского государственного права. Т. 3., Ч. 1. Органы местного управления / А. Градовского. - М. М. Стасюлевич, 1883. 384 с.
5. Гриценко Е. Проблемы нормативного регулирования местного самоуправления на региональном и муниципальном уровнях // СКО. 2008. №1 (62). С. 128 - 137.
6. Гришин В.В. Конституционные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2023. №1 (65). С. 48 - 60.
7. Гунина Т.Г. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления // Oeconomia et Jus. 2022. №2. С. 61-72.
8. Демидов М.В. Органы местного самоуправления как составная часть единой системы региональной публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2024. N 3. С. 49 - 51.
9. Диденко А.Н., Бабичев И.В. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как национальный проект развития местного

самоуправления: история трансформации и прогнозы // Местное право. 2024. N 2. С. 3 - 18.

10. Ефимов Г.А. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правовые формы и проблемы регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 10. С. 37 - 41.

11. Закон РСФСР от 06.07.1991 N 1550-1 (с изм. от 25.10.1991) "О местном самоуправлении в РСФСР" (утратил силу). [Электронный ресурс]. URL:

<https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=105&dst=100006#xD1HmcUeTiEF8mC91> (дата обращения 15.12.2024 г.).

12. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. N 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/5228211/> (дата обращения 15.12.2024 г.).

13. Звягольский А.Ю., Эфрикян Р.А. Вопросы местного значения и полномочия в сфере публичного управления органов местного самоуправления // Современная научная мысль. 2016. №1. С. 148 – 154.

14. Кириллова Е.А. К вопросу о муниципальной реформе в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2023. N 4. С. 16 - 19.

15. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2002. 272 с.

16. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) (прекратила действие) [Электронный ресурс]. URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (дата обращения 15.12.2024 г.).

17. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) (с изменениями и

дополнениями) (прекратила действие) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/185477/> (дата обращения 15.12.2024 г.).

18. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) [Электронный ресурс]. URL: [https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red\\_1977/5478732/](https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/) (дата обращения 15.12.2024 г.).

19. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения 15.12.2024 г.).

20. Кузнецов В.В. Местное самоуправление в системе государственного управления / В. В. Кузнецов, В. В. Ваховский ; Федеральное агентство по образованию, Ульяновский гос. технический ун-т. - Ульяновск : УлГТУ, 2009. 127 с.

21. Кузнецов И.И., Жаров А.С. Возможности исторического институционализма в исследовании особенностей организации местного самоуправления в России // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2023. №2. С. 202-207.

22. Кухаренко Л.В. Трансформация полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности в связи с принятием Закона N 494-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. N 5. С. 87 - 93.

23. Малявкина Н.В., Ястребов А.Е., Мосина Е.И. Современные тенденции укрупнения муниципальных образований в Российской Федерации в условиях реформирования местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2023. N 6. С. 54 - 58.

24. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. А. Н. Нестеренко. М. : Начала, 1997. 180 с. URL: <https://gtmarket.ru/library/basis/6310> (дата обращения 15.12.2024 г.).

25. О правах и обязанностях Советов: Инструкция СНК РСФСР от 24 декабря 1917 г. / [Электронный ресурс]. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_130.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_130.htm) (дата обращения 15.12.2024 г.).

26. Об организации местного дорожного строительства: Декрет ВЦИК от 25 февраля 1918 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_246.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_246.htm) (дата обращения 15.12.2024 г.).

27. Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825> (дата обращения 15.12.2024 г.).

28. Россия. Законы и постановления. Городовое положение, выс. утв. 11 июня 1892 года = Городовое положение, высочайше утвержденное одиннадцатого июня 1892 года. - Неофиц. изд. - Тифлис : тип. К.П. Козловского, 1892. 51 с.

29. Рудой В.В., Радачинский Ю.Н. Научно-методические рекомендации по юридическому оформлению полномочий, функций и услуг, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами местного самоуправления // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. №3. С. 90-100.

30. Русаков М.И., Цветков В.В. Местное самоуправление в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. N 11. С. 30 - 33.

31. Сергеев А.А. О полномочиях органов местного самоуправления по регулированию благоустройства территории // Конституционное и муниципальное право. 2023. N 2. С. 53 - 59.

32. Суркова С.В. В каком порядке осуществляется передача полномочий органов местного самоуправления? Вопрос-ответ , 2024// СПС «КонсультантПлюс».

33. Трофимова И. Н. Институциональное развитие местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2011. 38 с.

34. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025) // СПС «Консультант Плюс».

35. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/2559224/> (дата обращения 15.12.2024 г.).

36. Хазиева Р.Р. Становление местного самоуправления // Аграрное и земельное право. 2022. №5 (209). С. 45-48.

37. Чернышев А. Волость за семь лет революции // Власть Советов. – 1924. № 7. С. 82-88.

38. Шамарова Г.М. Правовое регулирование муниципальной службы в современных условиях развития муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 3. С. 38 - 43.

39. Шутов А. Ю. Земское реформирование в России // Земское самоуправление в истории России: К 150-летию земской реформы : материалы Междунар. науч. практ. конф. (Москва, 22–23 мая 2014 г.). М. ; СПб. : +-, Центр гуманитарных инициатив, 2015. С. 21–35.

40. Щепачев В.А. Конституция Российской Федерации 2020 г.: местное самоуправление в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 12. С. 30 - 36.

41. Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice: The New Normal for Local Government Powers Implementation // Public Administration Review. 2023. Vol. 83. N 2. P. 241-257.

42. Benton J.E., Rigos P.N. Mandates and Local Government Capacity: Understanding the Implementation Gap in Intergovernmental Relations // Journal of Public Administration Research and Theory. 2022. Vol. 32. N 3. P. 521-536.

43. Copus C., Roberts M., Wall R. Local Government in an Age of Governance: Power, Accountability and Participation // *Local Government Studies*. 2022. Vol. 48. N 5. P. 783-802.

44. Kim S., Warner M.E. Pragmatic Municipalism: Local Government Service Delivery After the Great Recession // *Public Administration*. 2021. Vol. 89. N 4. P. 1666-1682.

45. Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H. Measuring Local Autonomy in Europe and Beyond: The Local Autonomy Index 2.0 // *Environment and Planning C: Politics and Space*. 2023. Vol. 41. N 3. P. 623-641.