

# Читаем новый федеральный закон о местном самоуправлении



Весной 2025 года появился новый федеральный закон о местном самоуправлении — Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Как указано в пояснительной записке, документ подготовлен в развитие положений Конституции РФ о единой системе публичной власти и направлен на совершенствование организации местного самоуправления в РФ.

**Екатерина Сергеевна ШУГРИНА**, профессор кафедры конституционного права СПбГУ, доктор юридических наук

## Вступление закона в силу

Большая часть норм нового закона вступает в силу с 19 июня 2025 года, однако положения, касающиеся компетенционных основ местного самоуправления, — примерно через полтора года, с 1 января 2027 года. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом не позднее 1 января 2027 года. До этого их применяют к соответствующим отношениям в части, не противоречащей настоящему ФЗ. Таким образом, по значительному кругу вопросов в новом законе не установлен переходный период.

Вместе с тем вступление в силу нового закона не означает, что все органы местного самоуправления одновременно прекращают свои полномочия. Это зависит от того, когда и на

какой срок они были избраны. Например, в части 14 статьи 19 указано, что в случае принятия закона субъекта РФ, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, данный порядок применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного закона субъекта РФ.

## Общая характеристика закона

Структура закона и логика расположения тех или иных норм претерпела определенные изменения. Например, в законе нет статьи, посвященной понятиям и терминам, хотя определения некоторых терминов встречаются внутри соответствующих статей. Например, определение термина «муниципальное образование» приведено в части 1 статьи 9. Муниципальным образованием признано публично-правовое образование, созданное на территории с постоянно про-

живающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляет население непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. Видно, что введен новый термин (публично-правовое образование), который законом не раскрыт. Есть и иные подобные примеры.

Если раньше была отдельная глава, посвященная особенностям ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, то сейчас соответствующие механизмы могут быть найдены в статьях, посвященных конкретным органам местного самоуправления. Некоторые главы перенесены в новый закон практически без изменений. Это касается, в частности, глав, посвященных межмуниципальному сотрудничеству, международным и внешнеэкономическим связям органов местного самоуправления. Это же характерно и для ряда иных норм — в законе сохранено большое количество привычных положений, хотя их место изменилось.

Появилось большое количество процессуальных норм, регулирующих фактически сложившиеся отношения. Например, сказано об особенностях проведения заседания представительного органа в дистанционном формате (в форме ВКС) — часть 4 статьи 4 Федерального закона № 33-ФЗ.

Изменилась и очередность расположения ряда глав. Так, если раньше глава, посвященная органам местного самоуправления, имела порядковый номер 6, то сейчас — 3. Изменились формулировки названий глав. Было «Органы местного самоуправления и должностные лица местного само-

управления», стало «Организационные основы местного самоуправления».

### Новеллы закона

Наряду с обозначенными нововведениями в новом законе есть ряд новелл, на которые следует обратить особое внимание.



### Понятие местного самоуправления

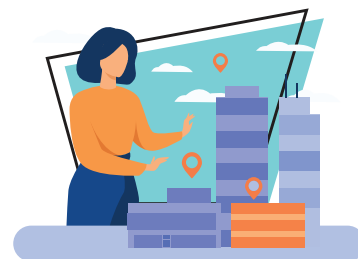
В законе 1995 года местное самоуправление рассматривалось как деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. В законе 2003 года местное самоуправление уже понималось как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение непосредственно населением и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В Федеральном законе № 33-ФЗ местное самоуправление рассматривается как форма самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного

решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий.

### Территориальная организация МСУ

В последний момент в Федеральном законе появились нормы, позволяющие сохранить двухуровневое местное самоуправление. Так, согласно части 7 статьи 9 Федерального закона № 33-ФЗ в субъектах РФ, имеющих социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности, регулирование вопросов организации местного самоуправления может быть осуществлено с учетом особенностей, предусматривающих возможность сохранения установленной законом субъекта РФ на день вступления в силу данного федерального закона территориальной организации с осуществлением местного самоуправления в видах муниципальных образований, образующих двухуровневую систему (поселения (сельские и городские)) и муниципальных районов).



Более подробно особенности осуществления местного самоуправления и сохранения двухуровневой системы урегулированы в статье 89. Следует обратить внимание на то, что идеологически проект закона готовился для одноуровневой системы местного самоуправления, поэтому значительная часть имеющихся в нем юридических конструкций ориентирована именно на нее. Например, нет такой формы, как соглашения о перераспределении полномочий между муниципальным районом и поселением. Не обозначено, что функции представительного органа осуществляет сход граждан и т. д. Иными словами, в субъектах РФ возрастает объем регионального законодательного регулирования.

**Анализ отдельных положений нового Федерального закона № 33-ФЗ показывает, что в ближайшее время предстоит кропотливая работа по приведению в соответствие с ним региональных и муниципальных нормативных правовых актов**



### Система органов МСУ

Перечень органов местного самоуправления в целом остался неизменным, равно как и объем их полномочий. Существенные изменения коснулись роли и места главы муниципального образования, способа замещения им должности:

- появился новый способ избрания главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ (часть 2 статьи 19);
- глава муниципального образования не вправе быть председателем представительного органа; если его избирают из числа депутатов, то его полномочия депутата прекращаются (части 4 и 16 статьи 19);
- глава муниципального образования либо возглавляет местную администрацию, либо ничего не возглавляет (в части 3 статьи 19 сказано, что в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования глава муниципального образования может возглавлять местную администрацию); последнее положение предусмотрено впервые и означает, что, кроме главы муниципального образования, может быть отдельный глава местной администрации и председатель представительного органа.

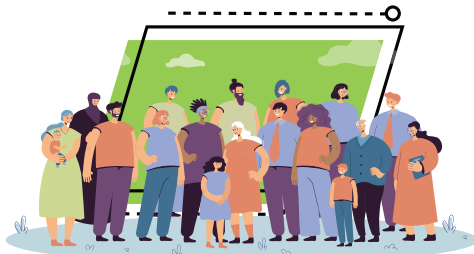
В числе существенных нововведений следует назвать положения части 20 статьи 19. В соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность. Это сделано для того, чтобы усилить защищенность и финансовое обеспечение главы муниципального образования. На это прямо указывают нормы части 5 статьи 26.

Для главы муниципального образования дополнительно к гарантиям, установленным в соответствии с федеральным законом, законом субъекта РФ могут быть установлены гарантии, связанные с замещением государственной должности субъекта РФ. Расходы, связанные с установлением таких гарантий, финансируются за счет средств регионального бюджета. В этой связи уместно напомнить, что данные нормы вступают в силу с 19 июня 2025 года. Для их реализации необходимо принятие закона субъекта РФ.

### Вовлечение жителей

В статье 42 Федерального закона № 33-ФЗ сказано, что к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся: местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан. К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся: опрос; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание граждан; инициативные проекты; работа территориального общественного самоуправления и старост сельского населенного пункта.

Данный перечень не является закрытым, допускается наличие и иных форм. Несмотря на это, уже видно, что ушли некоторые императивные формы: голосование по отзыву выборного лица, голосование по изменению территориальной организации. Также ушли некоторые иные формы, например правотворческая инициатива, конференции и другие (хотя в статье, посвященной ТОС, говорится о конференциях).



Одновременно с этим внесены определенные изменения и в механизм реализации отдельных форм. Например, теперь в территориальном общественном самоуправлении могут участвовать лица в возрасте от 18 лет.

### Компетенции МСУ

Эта глава связана с наиболее существенными изменениями в правовом регулировании местного самоуправления. Вместо привычного термина «вопросы местного значения» предлагается использовать иной термин — «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». При этом сам перечень вопросов не приведен. Вместо этого представлен перечень полномочий органов местного самоуправления, который не зависит от вида муниципального образования. Поэтому в тех регионах,



где будет решено сохранить двухуровневое местное самоуправление, необходимо данный вопрос урегулировать законом субъекта РФ.

Все полномочия органов местного самоуправления разбиты на три группы:

1) 18 полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, не подлежащие перераспределению между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ (часть 1 статьи 32), например:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- установление официальных символов муниципального образования;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- развитие внутридворовых территорий;
- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных

ситуаций в границах муниципального образования;

- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального образования;

2) 29 полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые могут быть перераспределены законом субъекта РФ для осуществления органами государственной власти субъекта РФ (часть 2 статьи 32), например:

- организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством РФ;
- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;
- утверждение правил благоустройства территории муниципального образования, организация благоустройства территории муниципального образования в соответствии с указанными правилами;

- принятие решений и проведение на территории муниципального образования мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости;

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального образования;

- содержание мест захоронения;
- присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети;

3) 18 полномочий, которые могут осуществлять органы местного самоуправления в случае принятия закона субъекта РФ в целях обеспечения

жизнедеятельности населения (часть 3 статьи 32), например:

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования и обеспечение безопасности дорожного движения на них;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;

- разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры, программ комплексного развития социальной инфраструктуры муниципального образования, требования к которым устанавливает Правительство РФ;

- организация ритуальных услуг;
- разработка и утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, утверждение документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах муниципального образования, выдача разрешений на строительство.

Иными словами, полномочия, перечисленные в первой группе, осуществляют всегда и только органы местного самоуправления. Полномочия, перечисленные во второй группе, по умолчанию осуществляют органы местного самоуправления, но в случае принятия закона субъекта РФ их перераспределяют на региональный уровень. Полномочия, перечисленные в третьей группе, по умолчанию осуществляют органы государственной власти субъекта РФ, но в случае принятия закона субъекта РФ их могут передать органам местного самоуправления.

Очевидно, что Федеральный закон № 33-ФЗ усилил роль органов государственной власти субъектов РФ в части организации местного самоуправления. Именно от них зависит то, каким будет местное самоуправление и что смогут делать его органы.

### **Особенности МСУ на отдельных территориях**

Этим вопросам теперь посвящено две главы, в которых последова-

тельно рассказано об особенностях организации местного самоуправления (города федерального значения и другие территории) и особенностях осуществления полномочий органами местного самоуправления на отдельных территориях (северный завод).



Впервые появились особенности организации местного самоуправления на территориях административных центров (столиц) субъектов РФ — прямое следствие новых конституционных норм, появившихся в 2020 году в части 3 статьи 131 Конституции РФ. Статья 88 закона предусматривает, что главу муниципального образования, в состав территории которого входит населенный пункт, являющийся административным центром (столицей) субъекта РФ, избирает представительный орган муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ.

### **В заключение**

Вышеприведенный экспресс-анализ отдельных положений нового Федерального закона № 33-ФЗ показывает, что в ближайшее время предстоит кропотливая работа по приведению в соответствие с ним региональных и муниципальных нормативных правовых актов. Хотелось бы, чтобы при принятии решений органами государственной власти субъектов РФ учитывалось мнение муниципального сообщества, разумные изменения, безусловно, уместны. Но и определенная преемственность, стабильность и предсказуемость также должны быть обеспечены.