

## ДВУХУРОВНЕВАЯ СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

А. В. Стрельников

*Воронежский государственный университет*

## TWO-TIER SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION IN RUSSIA: DEVELOPMENT TRENDS AND PROSPECTS

A. V. Strelnikov

*Voronezh State University*

**Аннотация:** анализируются проблемы, связанные с реформой территориальной организации местного самоуправления в России, и положения нового федерального законодательства, закрепляющие условия перехода на одноуровневую систему муниципальных образований; рассматриваются различные точки зрения ученых о возможных перспективах данного перехода, отмечаются спорные ситуации в субъектах РФ, в которых игнорируется мнение населения при принятии соответствующих решений; формулируются предложения по совершенствованию российского законодательства по данному вопросу.

**Ключевые слова:** муниципальная реформа, местное самоуправление, муниципальные образования, одноуровневая и двухуровневая системы, городские и сельские поселения, городские и муниципальные округа, непосредственное осуществление местного самоуправления.

**Abstract:** the problems related to the reform of the territorial organization of local self-government in Russia analyzes. The provisions of the new federal legislation that establish the conditions for the transition to a single-tier system of municipalities are analyzed, various points of view of scientists on the possible prospects for this transition are considered, controversial situations in the subjects of the Russian Federation are noted, in which the opinion of the population is ignored when making appropriate decisions, proposals are formulated to improve Russian legislation on this issue.

**Key words:** municipal reform, local self-government, municipalities, single-level and two-level systems, urban and rural settlements, urban and municipal districts, direct implementation of local self-government.

Местное самоуправление является важным инструментом развития демократического правового государства, представляя собой один из способов вовлечения граждан в процессы управления государством, позволяя местному сообществу осознать себя полноправным хозяином своей «малой родины», ответственным за собственное настоящее и будущее. Непосредственно через местное самоуправление как важнейший элемент политической си-

стемы общества граждане могут самостоятельно выражать свои интересы, решать местные проблемы.

Конституционные поправки 2020 г.<sup>1</sup>, наряду с другими значимыми сферами жизни общества и государства, существенным образом затрону-

<sup>1</sup> См.: О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

ли и местное самоуправление. В Основном законе страны было закреплено, что государственная власть и местное самоуправление образуют единую систему публичной власти в государстве (ст. 132 Конституции РФ)<sup>2</sup>. Этот важный тезис ранее существовал в конституционно-правовой науке. Данное сближение государственной и муниципальной власти практически стирает границы между ними, тем не менее, местное самоуправление сохраняет самостоятельность в пределах своих полномочий, а муниципальные органы не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Поэтому несмотря на схожесть имеются существенные различия между этими институтами.

Исходя из новых конституционных положений некоторые ученые считают, что муниципальная реформа приобрела «централизаторскую» окраску<sup>3</sup> и, как утверждает Н. В. Винник, было фактически осуществлено закрепление «агентской модели» местного самоуправления, суть которой заключается в главенствующей роли государственных органов власти по отношению к органам местного самоуправления. В рамках данной модели местное самоуправление воспринимается как средство осуществления государством управленческих функций на местах, т. е. нацеленное на предоставление качественных услуг населению, а не его представительство<sup>4</sup>.

Одним из важных аспектов «централизации» и концептуального сближения государственного и муниципального уровней власти в России является переход к одноуровневой модели организации местного самоуправления в России.

Т. Г. Гунина отмечает, что в мировой науке о местном самоуправлении всегда было два

принципа формирования его территориальных единиц: «естественный» и «искусственный». Согласно первому – местное самоуправление должно осуществляться в границах естественных поселений (городских и сельских), т. е. местах компактного проживания населения, объединенных общими интересами в решении вопросов своего непосредственного жизнеобеспечения. Согласно второму – местное самоуправление осуществляется в искусственных единицах: чаще надпоселенческих, но бывает и подпоселенческих (как правило, на территориях больших городских агломераций)<sup>5</sup>.

В России системный подход к местному самоуправлению стал проявляться при Екатерине Великой, когда в 1785 г. было издано Городовое положение, предоставившее некоторые властные полномочия городской думе, городской управе и городскому голове по решению ряда местных проблем, в основном хозяйственного направления. Можно сказать, что на более демократичных началах местное самоуправление целенаправленно создавалось в городах.

Затем в рамках либеральных реформ 1860-х гг. были приняты Положения о губернских и уездных земских учреждениях и Городовое положение. Местное самоуправление, таким образом, стало учреждаться на следующих территориях: губерния, город, уезд. Важно также отметить, что местное самоуправление не входило в систему государственной власти, оставаясь от него зависимым в административном аспекте.

В советском государстве институт местного самоуправления был заменен местными Советами, которые являлись нижним звеном единой вертикали органов государственной власти (вышестоящие Советы могли отменить решения нижестоящих Советов), хотя их основные функции были схожими. Депутаты в местные Советы избирались формально вполне демократично, хотя фактически выборным процессом управляли местные организации монополично правящей КПСС, и не лояльные советской власти кандидаты не могли пройти. При этом местные Советы создавались практически во всех территориальных единицах: край (область), район, город, район в городе, поселок, село.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что «местная» власть формируется почти в

<sup>2</sup> См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

<sup>3</sup> См.: Василькова Е. А. Территориальная организация и новая управленческая модель местного самоуправления // Право и государство : теория и практика. 2024. № 6 (234). С. 197.

<sup>4</sup> См.: Винник Н. В. Перспективы развития территориальной организации местного самоуправления // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах : сборник материалов Всерос. конф. с междунар. участием (Москва, 25–29 апреля 2022 г.) / под ред. Л. Т. Чихладзе, Е. Ю. Комлева. М. : Рос. ун-т дружбы народов (РУДН), 2022. С. 113.

<sup>5</sup> См.: Гунина Т. Г. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований : последствия для местного самоуправления // Oeconomia et Jus. 2022. № 2. С. 62.

тех же территориальных границах (с учетом замены терминов: вместо губернии – край или область, вместо уезда – район), что и в Российской империи (исключая село и район в городе)<sup>6</sup>.

Таким образом, в советский период российской государственности впервые сложилась и использовалась «многоуровневая» система организации местной власти: областной (краевой) – городской и районный – районный в городах, сельский, поселковый уровни. В принятой в 1993 г. Конституции РФ ст. 131 устанавливала, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131)<sup>7</sup> в ст. 10 закрепил следующие виды муниципальных образований: городские и сельские поселения, муниципальные районы, муниципальные и городские округа, внутригородские территории городов федерального значения. При этом городские и сельские поселения одновременно являлись составными частями муниципального района, тем самым и формируя двухуровневую систему организации местного самоуправления в России.

Наличие такого вида муниципальных образований, как «внутригородской район» в городских округах с внутригородским делением нельзя назвать признаком, характеризующим российскую систему как «двухуровневую» в связи с незначительным распространением (в общей сложности на территории России таких городских округов было всего три). Этот способ организации местного самоуправления на территории городов практически не получил положительных оценок в научном сообществе и не продемонстрировал реальной эффективности на практике.

Так, в городском округе город Самара Самарской области (один из муниципалитетов, принявших двухуровневую модель организации местного самоуправления в городском округе) проводился опрос депутатов представительных органов внутригородских районов, руководите-

лей местных ТОС, а также населения муниципального образования. Результаты анкетирования и опроса населения показали разительное несовпадение оценки гражданами работы созданных в результате реформы органов местного самоуправления и самооценки их деятельности со стороны самих депутатов: при том что сами депутаты в абсолютном своем большинстве (77,9 %) считали свою деятельность эффективной, также ее оценивало лишь 9 % населения. Очевидно, что декларируемых целей – приближения власти к народу – эта реформа не достигла. Эти выводы подтверждались и другими направлениями анализа, проведенного Комитетом по местному самоуправлению Самарской губернской думы – финансовой обеспеченностью внутригородских районов, переданными полномочиями, данными об обращениях граждан в различные уровни власти. На этом основании комитетом было рекомендовано признать реформу неэффективной, ликвидировать внутригородские районы с отдельными представительными органами и восстановить систему местного самоуправления, действовавшую в Самаре до 2015 г.<sup>8</sup>

Новый Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – ФЗ № 33)<sup>9</sup> продолжил запущенный в ходе конституционной реформы 2020 г. переход к одноуровневой системе организации местного самоуправления в России, его ст. 9 определила три вида муниципальных образований:

- 1) городской округ;
- 2) муниципальный округ;
- 3) внутригородское муниципальное образование города федерального значения.

При этом ч. 7 ст. 9 ФЗ № 33 предусматривает возможность регионального законодателя сохранить двухуровневую систему организации местного самоуправления (поселения (сельские и городские) и муниципальные районы) и после вступления в силу ФЗ № 33. Сохранение двухуровневой системы должно быть обусловлено со-

<sup>6</sup> См.: Упоров И. В. Виды муниципальных образований в постсоветской России : историко-правовой контекст // Гуманитарный научный вестник. 2022. № 5. С. 181.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>8</sup> См.: Матвеев М. Н. Оценка реформы местного самоуправления с внутригородским делением Самары в 2015–2020 гг. сфо стороны ее участников и населения // Вестник Самар. ун-та. История, педагогика, филология. 2022. Т. 28, № 1. С. 64.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

циально-экономическими, историческими, национальными и иными особенностями субъектов Российской Федерации.

В настоящий момент однозначно выступали и боролись за сохранение «поселенческого» уровня местного самоуправления только региональные власти Республик Татарстан и Башкортостан. Раис Татарстана Рустам Минниханов высказался против перехода от двухуровневой к одноуровневой системе местного самоуправления на XIX съезде Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Татарстан»: «Если у кого-то есть какие-то пожелания сделать другую систему, пусть попробуют: если она будет лучше, мы потом съездим, посмотрим, изучим опыт. Это тоже возможно, но как можно отдаляться от народа?» Рустам Минниханов призвал депутатов – курултай от Татарстана активнее защищать интересы региона по этому вопросу и выразил уверенность в необходимости сохранения сельских поселений<sup>10</sup>.

При этом в других регионах России и до принятия ФЗ № 33 отмечалась тенденция по отказу от двухуровневой системы организации местного самоуправления. Преобразование муниципальных районов в городские округа являлось целенаправленной региональной политикой в Московской области с 2014 г., где за 5 лет городскими округами стали 25 из 36 муниципальных районов, а в 2019 г. завершился процесс преобразования в городские округа оставшихся муниципальных районов<sup>11</sup>.

На территории Московской области преобразование муниципальных районов в городские округа с ликвидацией поселений обусловлено высоким уровнем урбанизации населения, а также плотностью и близким расположением населенных пунктов бывших муниципальных районов друг к другу, развитостью транспортной и другой инфраструктуры столичного региона. Опыт преобразования Домодедовского муниципального района в городской округ выявил высокую эффективность этой формы местного самоуправления. В рейтинге устойчивого разви-

тия городов Российской Федерации городской округ Домодедово занял 9-е место, среди городов с населением менее 250 тыс. человек по всей Российской Федерации – 1-е место<sup>12</sup>.

При этом отказ от двухуровневой модели организации местного самоуправления начался с момента введения в 2019 г. нового вида муниципальных образований – муниципального округа.

В соответствии с положениями ст. 2 ФЗ № 131 под муниципальным округом понимается несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пояснительной запиской к проекту федерального закона, который ввел институт «муниципального округа» в ФЗ № 131, основной целью создания нового вида муниципального образования является обеспечение вариативности подходов к осуществлению местного самоуправления с учетом особенностей территорий. Новый вид муниципального образования призван обеспечивать возможность консолидации представительских и административных ресурсов, в том числе на сельских территориях, а также оптимизировать расходы на содержание органов местного самоуправления посредством создания одноуровневой системы местного самоуправления там, где это целесообразно.

Однако в более сложных и менее обеспеченных, нежели Московская область, субъектах РФ, имеется и негативный опыт отказа от поселенческого уровня власти. Рассмотрим его на примере Псковской области.

В феврале 2023 г. на территории Псковской области началась масштабная реформа по преобразованию муниципальных районов Псковской области в муниципальные округа с ликвидацией городских и сельских поселений как самостоятельных муниципальных образований. Так, Законом Псковской области от 2 марта

<sup>10</sup> См.: Официальный сайт газеты «Коммерсантъ». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7384349> (дата обращения: 16.05.2025).

<sup>11</sup> См.: Карелин Е. Г. Преобразование муниципальных районов Московской области в городские округа // Россия : тенденции и перспективы развития : ежегодник. Выпуск 14 / отв. ред. В. И. Герасимов. М. : ИНИОН РАН, 2019. Ч. 2. С. 839.

<sup>12</sup> См.: V.Domodedovo.info : сайт городского округа Домодедово. URL: <https://vdomodedovo.info/novosti/domodedovo-zanjal-9-mesto-v-reitinge-gorodov-ustoichivogo-razvitiya.html>



2023 г. № 2347-ОЗ «О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав муниципального образования “Печорский район”»<sup>13</sup> и Законом Псковской области от 2 марта 2023 г. № 2354-ОЗ «О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав муниципального образования “Пыталовский район”»<sup>14</sup> муниципальные образования, входящие в Печорский и Пыталовский районы, были преобразованы путем объединения в соответствующие муниципальные округа. Аналогичные преобразования произошли в Красногородском, Локнянском, Невельском, Новоржевском, Опочецком и Струго-Красненском районах. Усвятский, Дновский, Порховский, Плюсский и Бежаницкий районы 7 мая 2024 г. преобразованы в муниципальные округа. Соответствующие решения депутаты Псковского областного Собрания поддержали в ходе внеочередной сессии, состоявшейся 7 мая 2024 г.<sup>15</sup>

Наиболее драматичные события происходят по настоящий момент в ходе преобразования Гдовского муниципального района Псковской области.

С марта по июнь 2024 г. в Гдовском муниципальном районе велась кампания по получению согласия представительных органов сельских поселений – волостей по преобразованию Гдовского района в муниципальный округ. Длительное время против выдвинутой инициативы на общественных слушаниях выступали жители муниципалитетов, а также депутаты представительных органов двух сельских поселений – Полновской и Плесновской волостей (26 и 30 апреля 2024 г. соответственно).

Напомним, что в соответствии с ч. 3.1-1 ст. 13 ФЗ № 131 объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района, и влечет наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа. При этом, если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений,

входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется.

С мая по июнь 2024 г., по сообщениям средств массовой информации, на депутатов представительных Полновской и Плесновской волостей оказывалось давление по склонению к поддержке преобразования района в округ<sup>16</sup>. Собрание депутатов Гдовского района Псковской области 7 июня 2024 г. назначило досрочные выборы главы района на 8 сентября 2024 г. (в связи с добровольной отставкой главы муниципального образования в марте 2024 г.), тем самым сняв вопрос преобразования района в округ.

Между тем в декабре 2024 г. после получения согласия представительного органа Полновской волости региональным законодателем был принят закон<sup>17</sup> о преобразовании Гдовского муниципального района в округ с ликвидацией всех поселений-волостей, муниципальных образований «второго» уровня. Принятый закон вступил в силу с 1 января 2025 г. и определил в ст. 4 порядок избрания первого главы муниципального округа – представительным органом из числа кандидатур, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, ранее, как уже упоминалось, глава муниципального района избирался на муниципальных выборах.

В соответствии с ч. 5 ст. 34 ФЗ № 131-ФЗ структура органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования определяется населением на местном референдуме или представительным органом вновь образованного муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования. При этом местный референдум по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования с инициативой о проведении местного референдума выступила груп-

<sup>16</sup> См.: Официальный сайт газеты «Гражданинъ». URL: <https://gr60.ru/kak-gdovskij-kraj-vyshel-iz-okruzheniya/>

<sup>17</sup> См.: О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав Гдовского муниципального района Псковской области : закон Псковской области от 20 декабря 2024 г. № 2557-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

<sup>13</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

<sup>14</sup> См.: Там же.

<sup>15</sup> См.: Официальный портал Псковского района Псковской области. URL: [https://pskovrajon.gosuslugi.ru/dlya-zhiteley/novosti-i-reportazhi/novosti\\_825.html](https://pskovrajon.gosuslugi.ru/dlya-zhiteley/novosti-i-reportazhi/novosti_825.html)

па жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

С инициативой проведения местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления Гдовского муниципального округа 3 февраля 2025 г. обратилась группа жителей Гдовского района, ходатайство было зарегистрировано в Избирательной комиссии Псковской области, по результатам рассмотрения ходатайства 17 февраля 2025 г. вынесено постановление<sup>18</sup> избирательной комиссией региона.

Избирательная комиссия Псковской области в своем решении отказала в регистрации инициативной группы по проведению местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления Гдовского муниципального округа по довольно интересным основаниям.

Мотивируя свою позицию, избирательная комиссия указывает, что представленные документы были подписаны 37 членами инициативной группы местного референдума, между тем ч. 2 ст. 75 Закона Псковской области от 20 декабря 2024 г. № 2558-ОЗ «О местном референдуме в Псковской области»<sup>19</sup> установлено, что каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан вправе образовать инициативную группу по проведению местного референдума в количестве тридцати человек.

Семь дополнительных граждан в инициативной группе стали причиной для отказа в регистрации инициативной группы, что, на наш взгляд, представляется чрезвычайно формальным подходом избирательной комиссии, не учитывающим основную цель установки минимальных требований к количеству граждан в инициативной группе по проведению местного референдума – демонстрация поддержки и заинтересованности жителей муниципаль-

ного образования непосредственно выразить свою властную волю на референдуме (ч.3 ст. 3 Конституции РФ).

Решение Избирательной комиссии Псковской области в настоящий момент оспаривается по административному иску уполномоченных представителей инициативной группы в Псковском областном суде (административное дело № 3а-11/2025)<sup>20</sup>.

Еще одним примером игнорирования мнения населения является ситуация в Красноярском крае. Региональные власти Красноярского края одними из первых выступили с предложением провести масштабную муниципальную реформу по переходу от муниципальных районов к округам, причем с рекордной скоростью. Стоит напомнить, что авторами проекта ФЗ № 33 выступили всего лишь двое парламентариев – депутат Госдумы Павел Крашенинников и сенатор Андрей Клишас. Последний как раз и представляет в Совете Федерации Красноярский край. Красноярский губернатор Михаил Котюков 6 мая провел совещание по реформе местного самоуправления (МСУ), выступив с соответствующей инициативой. Депутаты Законодательного собрания Красноярского края 15 мая одобрили во втором, окончательном чтении реформу региональной системы местного самоуправления (МСУ). Она предусматривает радикальное (с 472 до 39) сокращение числа муниципальных образований и переход на «губернаторскую» модель избрания их глав. Законопроект был вынесен на рассмотрение краевого парламента без предварительного обсуждения. Это вызвало недовольство и протесты со стороны местных жителей, недовольных упразднением своих муниципальных органов, но на итоговый результат никак не повлияло<sup>21</sup>.

Подобное развитие событий, скорее всего, имеет общефедеральную тенденцию. По предварительной статистике на начало марта 2025 г. 18 регионов не собирались ничего менять, 26 – ждали федерального закона, чтобы начать изменения, 25 – готовы были применять новации

<sup>18</sup> См.: О рассмотрении ходатайства о регистрации инициативной группы по проведению местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления, а также порядка избрания, полномочий и срока полномочий главы муниципального образования «Гдовский муниципальный округ»: постановление Избирательной комиссии Псковской области от 17 февраля 2025 г. № 113/521-7 // Официальный сайт Избирательной комиссии Псковской области (дата обращения: 17.02.2025).

<sup>19</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

<sup>20</sup> См.: Официальный сайт Псковского областного суда. URL: [https://oblsud-psk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=9571674&case\\_uid=ef871b3c-c0e9-4978-9f71-e1765b42c521&delo\\_id=41](https://oblsud-psk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=9571674&case_uid=ef871b3c-c0e9-4978-9f71-e1765b42c521&delo_id=41)

<sup>21</sup> См.: Официальный сайт газеты «Коммерсантъ». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7715935> (дата обращения: 16.05.2025).

частично. При этом в 20 субъектах РФ переход на одноуровневую модель МСУ уже произошел. Дело в том, что и прежняя редакция соответствующего закона этого не запрещала, хотя и не требовала категорических реформ<sup>22</sup>.

Среди ряда ученых существует мнение, согласно которому отказ от двухуровневой модели организации местного самоуправления является негативным фактором. К примеру, Р. В. Бабун отмечал, что вместо формирования активных местных сообществ по мере укрупнения муниципалитетов выстраивается командно-административная система отношений населения и местной власти<sup>23</sup>.

А. В. Пузанов подчеркивает, что распространенная тенденция касается трактовки доступа к МСУ в узком, «пассивном» смысле, лишь как возможность населения получить услугу. Однако даже если не учитывать отмеченный выше факт, что выигрыш в части эффективного предоставления услуг не вполне очевиден, в процессе укрупнения муниципалитетов игнорируется второй, «активный» аспект доступа к МСУ – возможность населения непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления<sup>24</sup>.

Представители другой точки зрения считают, что переход к одноуровневой модели организации местного самоуправления является положительным фактором. Так, С. В. Букалова и К. Г. Меркулова отмечают, что внедрение унифицированной двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления с самого начала показало несостоятельность подавляющего большинства сельских поселений. Процесс слияния поселений начался сразу же после их создания. Практически не имея собственных источников дохода, глубоко дотационные поселения передавали свои полномочия на районный уровень. Эта тенденция нашла свое законодательное оформление в резком сокра-

щении закрепленных за поселенческим уровнем вопросов местного значения<sup>25</sup>.

На наш взгляд, процесс отказа от поселенческого уровня муниципальной власти и переход к одноуровневой модели организации местного самоуправления носят преимущественно негативный характер.

Самый главный аргумент сторонников такой реформы – повышение уровня и качества администрирования, а также экономической и бюджетной составляющей на сельских территориях России. Полагаем, что неправильно смешивать модель организации местного самоуправления и бюджетную политику государства. Для повышения бюджетной обеспеченности сельских и городских поселений нет необходимости в их ликвидации и переносе финансового управления в «единый» общеокружной центр, для этого следует обратить внимание на распределение налоговых и иных доходов между публично-правовыми образованиями в Российской Федерации. Так, в настоящий момент в соответствии с ч. 2 ст. 61.5 Бюджетного кодекса РФ<sup>26</sup> в бюджеты сельских поселений подлежат зачислению налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по нормативу 2 %, что является совершенно незначительной суммой.

Куда более важным негативным фактором проводимой муниципальной реформы выступает снижение роли граждан при осуществлении местного самоуправления, уход от принципов непосредственной демократии как высшей формы проявления воли народа, в сторону построения административно-хозяйственной вертикали «единой системы публичной власти», где именно контроль над муниципальными властями является приоритетом государства. Это выражается в создании единого центра управления крупными сельскими территориями России – в виде единственного главы, единственного представительного органа и единственного исполнительно-распорядительного органа муниципального образования – муниципального округа (возможность создания подразделений местной администрации в отдельных населенных

<sup>22</sup> См.: Официальный сайт издания «Независимая газета». URL: [https://www.ng.ru/politics/2025-05-06/1\\_9248\\_experiment.html](https://www.ng.ru/politics/2025-05-06/1_9248_experiment.html)

<sup>23</sup> См.: Бабун Р. В. Местное самоуправление в современной России : проблемы и решения : монография. Saarbrücken : LAP LAMBERT Academic Publishing RU, 2016. С. 90.

<sup>24</sup> См.: Пузанов А. С., Попов Р. А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления : экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество : экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24.

<sup>25</sup> См.: Букалова С. В., Меркулова К. Г. Особенности нового этапа реформирования местного самоуправления в Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2022. Т. 17, № 2. С. 62.

<sup>26</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

пунктах ситуацию не меняет). Это означает, что количество проводимых муниципальных выборов в России будет сокращено в разы в связи с ликвидацией «поселенческого» уровня власти. Аргумент о том, что в сельских населенных пунктах практически отсутствуют жители, которые желают участвовать в муниципальных выборах и (или) готовы принимать на себя административно-хозяйственные функции в местных администрациях, несостоятелен, поскольку внимание должно быть обращено не на наличие малого числа кандидатов на муниципальных выборах «поселенческого» уровня, а на отсутствие желания молодых людей оставаться, возвращаться и (или) переезжать на постоянное место жительства в сельские населенные пункты по причинам низкого уровня их социально-экономического, инфраструктурного, культурного развития. Ликвидация в них местной власти только усугубит эти тенденции.

Не менее значимый аспект муниципальной реформы – это физическое, географическое отдаление органов муниципальной власти от жителей сельских территорий России. Переход к одноуровневой модели организации местного самоуправления путем создания муниципальных округов предусматривает единый центр власти в административном центре вновь образованного округа, где будут находиться все органы местного самоуправления, по факту – в бывший «райцентр». Например, площадь небольшого Каменского муниципального района Воронежской области больше площади целого государства – Сингапура (999,17 и 778 км<sup>2</sup> соответственно). Площадь же Таймырского Долгано-Ненецкого района Красноярского края составляет 879 900 км<sup>2</sup>, что больше территории Франции, Турции, Испании и Украины.

Как уже отмечалось, ч. 17 ст. 22 ФЗ № 33 предусмотрено, что в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, в структуре местной администрации в соответствии с критериями, установленными законом субъекта Российской Федерации, могут быть сформированы территориальные органы местной администрации. При этом указанный закон субъекта Российской Федерации в качестве одного из критериев формирования территориальных органов местной администрации должен предусматривать пешеходную доступность до административного центра муницип

ального образования или до территориальных органов местной администрации и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования. Это весьма размытый критерий, и могут возникать ситуации, при которых граждане будут вынуждены совершать длительные пешие переходы (при отсутствии личного транспорта) для посещения органов местного самоуправления, особенно в условиях частого отсутствия регулярных транспортных перевозок на сельских территориях.

В связи с этим полагаем необходимым внести изменения в законодательство, изложив в качестве одного из критериев формирования органов местной администрации пешеходную доступность до административного центра муниципального образования или до территориальных органов местной администрации и обратно, не превышающую трех часов для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Российской Федерации переход к одноуровневой модели организации местного самоуправления в абсолютном большинстве субъектов России будет достаточно быстрым, за исключением, пожалуй, некоторых национальных республик, например, таких как Татарстан, Башкортостан. То обстоятельство, что ФЗ № 33 не предусматривает при этом учета мнения жителей России, которое они бы могли выражать на местных референдумах, сходах, в иных формах непосредственной демократии по вопросу организации жизни на родной территории, а также буквально физическое отдаление муниципальной власти от жителей сельских населенных пунктов России не несут в себе повода для оптимизма при рассмотрении перспектив развития и процветания российского народа (в первую очередь) и государства (во вторую).

#### **Библиографический список**

Бабун Р. В. Местное самоуправление в современной России : проблемы и решения : монография. Saarbrücken : LAP LAMBERT Academic Publishing RU, 2016. 124 с.

Букалова С. В., Меркулова К. Г. Особенности нового этапа реформирования местного самоуправления в Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2022. Т. 17, № 2. С. 54–70.

Василькова Е. А. Территориальная организация и новая управленческая модель местного само-



управления // Право и государство : теория и практика. 2024. № 6 (234). С. 197–198.

Винник Н. В. Перспективы развития территориальной организации местного самоуправления // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах : сборник материалов Всерос. конф. с междунар. участием (Москва, 25–29 апреля 2022 г.) / под ред. Л. Т. Чихладзе, Е. Ю. Комлева. М. : Рос. ун-т дружбы народов (РУДН), 2022. С. 113–116.

Гунина Т. Г. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований : последствия для местного самоуправления // Oeconomia et Jus. 2022. № 2. С. 61–72.

Карелин Е. Г. Преобразование муниципальных районов Московской области в городские округа // Россия : тенденции и перспективы развития : ежегодник. Выпуск 14 / отв. ред. В. И. Герасимов. М. : ИНИОН РАН, 2019. Ч. 2. С. 839–842.

Матвеев М. Н. Оценка реформы местного самоуправления с внутригородским делением Самары в 2015–2020 гг. со стороны ее участников и населения // Вестник Самар. ун-та. История, педагогика, филология. 2022. Т. 28, № 1. С. 61–65.

Пузанов А. С., Попов Р. А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления : экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество : экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24–30.

Упоров И. В. Виды муниципальных образований в постсоветской России : историко-правовой контекст // Гуманитарный научный вестник. 2022. № 5. С. 180–186.

## References

Babun R. V. Local self-government in Modern Russia : problems and solutions : a monograph. Saarbrücken : LAP LAMBERT Academic Publishing RU, 2016. 124 p.

Bukalova S. V., Merkulova K. G. Features of the New Stage of Local Self-Government Reforms in the Russian Federation // Srednerusskiy Vestnik Obshchestvennykh Nauk. 2022. Vol. 17, No. 2. P. 54–70.

Vasilkova E. A. Territorial Organization and the New Management Model of Local Self-Government // Pravo i Gosudarstvo : Teoriya i Praktika. 2024. No. 6 (234). P. 197–198.

Vinnik N. V. Prospects for the development of the territorial organization of local self-government // Problems and prospects of development of local self-government in the Russian Federation and foreign countries : collection of materials of the All-Russian Conference with International participation (Moscow, April 25–29, 2022) / ed. by L. T. Chikhladze, E. Y. Komleva. Moscow : Russian University of Friendship of Peoples (RUDN University), 2022. P. 113–116.

Gunina T. G. Transition to a One-Level System of Municipalities: Implications for Local Self-Government // Oeconomia et Jus. 2022. No. 2. P. 61–72.

Karelin E. G. Transformation of Municipal Districts in the Moscow Region into Urban Districts // Russia : Trends and Prospects of Development : Yearbook. Issue 14 / ed. by V. I. Gerasimov. Moscow : INION RAS, 2019. Part 2. P. 839–842.

Matveev M. N. Assessment of the reform of local self-government with the inner-city division of Samara in 2015–2020. on the part of its participants and the population // Bulletin of Samar. un-ta. History, pedagogy, philology. 2022. Vol. 28, No. 1. P. 61–65.

Puzanov A. S., Popov R. A. Assessment of the Territorial Accessibility of Local Self-Government : An Economic and Geographical Study // Municipal Property : Economics, Law, and Management. 2017. No. 3. P. 24–30.

Uporov I. V. Types of Municipalities in Post-Soviet Russia : Historical and Legal Context // Humanitarian Scientific Bulletin. 2022. No. 5. P. 180–186.

Воронежский государственный университет  
**Стрельников А. В.**, аспирант  
E-mail: aleks2000voro@yandex.ru

Поступила в редакцию: 24.05.2025

## Для цитирования:

Стрельников А. В. Двухуровневая система организации местного самоуправления в России : тенденции развития и перспективы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 3 (62). С. 31–39. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/3/31-39>

Voronezh State University  
**Strelnikov A. V.**, Post-graduate Student  
E-mail: aleks2000voro@yandex.ru

Received: 24.05.2025

## For citation:

Strelnikov A. V. Two-tier system of local government organization in Russia: development trends and prospects // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2025. No 3 (62). P. 31–39. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/3/31-39>