

**Территориальные основы местного самоуправления:  
изменение концептуального подхода**  
Territorial foundations of local self-government: changing the conceptual approach

**А.Н.Широков**

*действительный государственный советник  
Российской Федерации 3-го класса,  
научный руководитель Российского  
муниципального форума, канд. полит. наук.*

**С.Н.Юркова**

*ГАОУ ДПО МО «Корпоративный университет  
развития образования», профессор кафедры  
управления; НОЧУ ВО «Московский  
экономический институт», профессор кафедры  
государственного и муниципального управления;  
кандидат технических наук, доцент*

**Аннотация:** При реализации норм Федерального закона от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» авторами предлагается формирование одноуровневой системы территориальной организации местного самоуправления, в которой статусом городских и муниципальных округов наделяются существующие или несколько измененные по составу городские и сельские поселения в границах района, а сам район утрачивает статус муниципального образования и остается административно-территориальной единицей, в границах которого осуществляют свою деятельность территориальные органы органов государственной власти.

**Ключевые слова:** федеральный закон, организация местного самоуправления, городской округ, муниципальный округ, реформирование территориальной организации местного самоуправления.

**Abstract:** When implementing the norms of Federal Law No. 33-FZ dated 03/20/2025 «On general principles of the organization of local self-government in the unified system of public authority», the authors propose the formation of a single-level system of territorial organization of local self-government, in which the status of urban and municipal districts is assigned to existing or slightly modified urban and rural settlements within the boundaries of the district, and the district itself loses The status of a municipal entity remains an administrative-territorial unit, within the boundaries of which the territorial bodies of state authorities operate.

**Keywords:** federal law, organization of local self-government, city district, municipal district, reform of the territorial organization of local self-government.

Наиболее острая дискуссия и до, и после принятия Федерального закона от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» шла и продолжает идти об одном из аспектов новой концепции организации местного самоуправления – его территориальных основах. Обсуждается, по существу, очень важный, но узкий вопрос отказа от существования поселенческого уровня и формирования одноуровневой системы территориальной организации местного самоуправ-

ления на уровне бывших муниципальных районов, преобразуемых в городские и муниципальные округа. Такая постановка вопроса, с нашей точки зрения, не вполне корректна. Покажем это на основе анализа соответствующих норм Конституции Российской Федерации и названного Федерального закона.

Конституция Российской Федерации в первоначальной редакции предусматривала, что «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом ис-

торических и иных местных традиций»<sup>1</sup>, т.е. прямо называла поселения в качестве обязательного уровня местного самоуправления, что подтверждалось и в документах Конституционного Суда Российской Федерации<sup>2</sup>. Новая редакция Конституции Российской Федерации содержит измененную норму: «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций»<sup>3</sup>. Мы видим, что норма об установлении территорий муниципальных образований с учетом традиций, хотя и в измененной редакции, сохраняется. Не зная, как и в какой мере учитываются исторические традиции, мы можем утверждать, что они состоят в двухуровневой организации местного самоуправления при обязательном наличии поселенческого уровня. Что касается видов муниципальных образований, которые устанавливаются федеральным законом, то, как бы ни именовались эти виды, территории, входящие в состав муниципальных образований, должны определяться и с учетом традиций, и, прежде всего, с учетом природы местного самоуправления. Таким образом, изменения и дополнения, внесенные в Конституцию Российской Федерации, в части норм, касающихся вопросов определения территориальных основ местного самоуправления, не влекут обязательного принятия нового законодательства и не предусматривают пересмотра концепции территориальной организации местного самоуправления.

Названным выше Федеральным законом установлены три вида муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ, внутригородское муниципальное образование города федерального значения<sup>4</sup>. Последний вид мы исключаем из рассмотрения, поскольку он связан с особенностями организации местного самоуправления в городах-субъектах Российской Федерации. Два остающихся вида различаются наличием преимущественно городского или преимущественно сельского населения и соотношением площадей территорий городских и сельских населенных

пунктов, что, по нашему мнению, никак не влияет на организацию местного самоуправления в этих видах муниципальных образований, т.к. в каждом из этих видов могут находиться и городские, и сельские населенные пункты<sup>5</sup>. В пользу этого утверждения говорит и то, что все остальные вопросы организации местного самоуправления регулируются единообразно для обоих видов.

Однако установленные ограничения на состав и площадь территории городского и муниципального округа интересуют нас с другой стороны. Имея в виду, что в состав территории округа входит один или несколько населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и количество нескольких населенных пунктов ничем не ограничено «снизу», мы можем утверждать, что формируя округ только, например, из двух населенных пунктов, мы остаемся в рамках действующего закона. Дополнительным подтверждением этому является норма, предусматривающая, что численность населения округа может быть менее 1000 человек<sup>6</sup>.

Допущение такого варианта формирования округов важно по двум причинам. Во-первых, это практически позволяет сохранить местное самоуправление на том уровне, который является для него естественным. Во-вторых, очевидно, что предполагаемое реформирование территориальной организации местного самоуправления наиболее простым способом – ликвидацией поселений и преобразованием муниципальных районов в городские и муниципальные округа – при соблюдении действующих требований к составу и площади территорий округов во многих случаях невозможно, и предстоит объемная и сложная работа с непредсказуемым результатом.

Законодатель, не преодолев в полной мере конституционное положение о необходимости учета исторических и иных местных традиций при определении территорий муниципальных образований, и принимая во внимание, что в ряде субъектов Российской Федерации к моменту принятия рассматриваемого Федерального закона сформированы городские и муниципальные округа в границах преобразованных муни-

ципальных районов, уже пошел на компромисс, позволяя сохранить в субъектах Российской Федерации, установленную ранее законом субъекта Российской Федерации территориальную организацию местного самоуправления, как двухуровневую, так и одноуровневую в границах бывших муниципальных районов<sup>1</sup>. При этом сохраняется совпадение границ районов как административно-территориальных единиц с границами муниципальных районов либо с границами городских и муниципальных округов. Но при изменении территориальных основ местного самоуправления в полном соответствии с нормами принятого Федерального закона и в предположении, что территории муниципальных образований будут максимально укрупняться, такое совпадение не всегда возможно, и не исключены проблемы с определением территориальных границ юрисдикции территориальных органов исполнительных органов государственной власти.

При реализации норм данного Федерального закона в предлагаемом нами варианте его прочтения также формируется одноуровневая система территориальной организации местного самоуправления, в которой статусом городских и муниципальных округов наделяются существующие или несколько измененные по составу городские и сельские поселения в границах района, а сам район утрачивает статус муниципального образования и остается ад-

министративно-территориальной единицей, в границах которого осуществляют свою деятельность территориальные органы органов государственной власти. В этом случае и отдельные государственные полномочия, ранее осуществлявшиеся органами местного самоуправления муниципального района, и так называемые вопросы местного значения межпоселенческого характера могут осуществляться территориальными органами исполнительных органов государственной власти. Для координации и текущего управления их деятельностью может быть предусмотрена должность главы администрации административного района (префекта). Т.е., фактически речь идет о преобразовании администрации муниципального района в территориальную администрацию субъекта Российской Федерации.

Данный вариант рассматривался и при разработке Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но в то время было принято решение о формировании двухуровневой территориальной организации местного самоуправления. В условиях действия нового Федерального закона предлагаемый вариант может быть реализован по усмотрению органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

#### Список использованных источников:

1. Конституция Российской Федерации (ред. от 12.12.1993)
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»
3. Конституция Российской Федерации (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)
4. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (ред. от 12.12.1993), ст. 131, ч.1

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020), ст. 131, ч.1

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», ст. 9, ч. 2

<sup>5</sup> Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», ст. 9, ч. ч. 3, 4

<sup>6</sup> Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», ст. 15, ч. 6, п. 1

<sup>7</sup> Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», ст. 9, ч. 7