УДК 332.1/342.25
DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-93-99

Некоторые экономико-правовые новации в законодательстве о местном самоуправлении*

Орлов С.Л.
Доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института региональной экономики и межбюджетных отношений Финансового университета при Правительстве РФ (Москва)

Рагозин А.В.
Кандидат медицинских наук, ведущий научный сотрудник, директор Центра проблем организации, финансирования и межтерриториальных отношений в здравоохранении Института региональной экономики и межбюджетных отношений Финансового университета при Правительстве РФ (Москва)

Целью настоящего исследования является научно-практическое осмысление наиболее существенных экономико-правовых акцентов в новом законодательстве об организации местного самоуправления в единой системе публичной власти, основанное на необходимости разъяснения актуальности и своевременности данного законодательного акта.

Научная и практическая значимость работы заключается в формировании целостного восприятия современного значения наиболее сущностных элементов нового законодательства об организации местного самоуправления в единой системе публичной власти и необходимости выстраивания прочной вертикали всего государственного управленческого механизма, что должно способствовать более эффективному переходу от выполнения в большей степени представительских функций к обеспечению условий жизнедеятельности населения с учётом сложившихся геополитических реалий, участия в обеспечении национальных интересов и комфортной среды обитания на основе повышения статуса местных органов власти и механизмов реализации жизненно важных проектов.

Ключевые слова: *национальное правовое пространство, новая социально-экономическая модель, геополитическая неопределённость и турбулентность, правовая реформа местного самоуправления, законодательные приоритеты, глобальный Восток и Юг, оперативное противодействие вызовам и рискам*

Для цитирования: *Орлов С.Л., Рагозин А.В. Некоторые экономико-правовые новации в законодательстве о местном самоуправлении // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 2. С. 93–99. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-93-99.*

Современный турбулентный мировой геополитический тренд формирует объективное требование кардинальных изменений во всей системе при-

*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счёт бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве РФ.

оритетов в национальном правовом пространстве, способствуя значительной перестройке механизмов властной вертикали для решения задач нынешнего государственного строительства и построения более прочной и соответствующей требованиям эпохи в период турбулентных перемен фундаментальной законодательной основы для дальнейшего стратегического развития всех ветвей власти. Основополагающим документом высшего уровня, учитывающим обозначенные перипетии и связанные с ними объективные изменения в мировом порядке, является Конституция Российской Федерации, в значительной степени дополненная в 2020 г. [1]. Указанный документ в последующем стал ориентиром для многих важнейших направлений совершенствования всего законодательного поля страны и разработки значительного числа различных официальных документов, соответствующих требованиям по существу новому основному закону государства [1].

В дальнейшем определились более конкретные приоритеты, для обеспечения которых на различных уровнях следует разработать новые или скорректировать многие ранее принятые официальные законодательные и нормативные правовые акты. Среди важнейших утверждённых целевых акцентов, учитывающих современное восприятие мирового событийного императива и способствующих построению новой социально-экономической модели России, необходимо в первую очередь выделить следующие официальные документы, в совокупности обеспечивающие правовое оформление социально-экономического развития страны и защиту национальных интересов на долгосрочную перспективу:

– Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» (ред. от 10.03.2025 г.);

– Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»;

– Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»;

– Указ Президента Российской Федерации от 31.07.2022 г. № 12 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации» (ред. от 13.08.2024 г.);

– Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации»;

– Указ Президента Российской Федерации от 28.02.2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»;

– Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»;

– Указ Президента Российской Федерации от 18.06.2024 г. №.529 «Об утверждении приоритетных направлений научно-технологического развития и перечня важнейших наукоёмких технологий».

Поскольку в настоящее время многие документы отраслевого стратегического планирования разрабатываются до 2050 г. [1 и др.], именно такой временной лаг можно определить в качестве базового периода формирования национальной экономической системы, основываясь на необходимости развития наиболее капиталоёмких отраслей, производств и инфраструктурных объектов. Это сопряжено, главным образом, с решением задач освоения национального пространства и муниципальных образований в отдалённых регионах Дальнего Востока и Арктической зоне России, ранее не осуществляемых вследствие отсутствия общей технологической подготовки и возможностей для достижения транспортной связанности. Кроме этого, в ближайшем будущем значительная хозяйственная деятельность в приграничных регионах и новых субъектах потребует длительного периода восстановления для переустройства и модернизации всего социально-экономического комплекса на указанных территориях. При этом результат успешного продвижения в направлении современной экономики должен отчётливо прослеживаться в промежуточном периоде до 2036 г., на протяжении которого создаётся будущий промышленно-технологический фундамент нового пространства России.

Представленное выше в хронологическом порядке ранжирование подобного рода обязательных установок в качестве основополагающего императива для преобразования и последовательного совершенствования национального пространства в рамках отдельной публикации приводится впервые. Вместе с тем, многие базовые составляющие были обозначены С.Л. Орловым в предыдущих публикациях, а настоящая статья является своего рода продолжением ранее сформулированных размышлений по рассматриваемой тематике [3; 4]. Перечисленные выше важнейшие механизмы построения новой социально-экономической модели России охватывают принципиальные целевые установки для решения задач в сфере национальной безопасности, территориальной целостности, достижения суверенитета в социально-экономическом развитии, продовольственной, научно-технологической и внешнеполитической сферах деятельности.

Для правоприменительной практики и законодательного сопровождения перечисленных национальных приоритетов, определяемых в обновлённой Конституции России и представленных выше Указах Президента страны, необходимо подготовить многочисленные изменения и дополнения в целый ряд официальных актов прямого действия и нормативных правовых документов. Важное на-

правление на пути совершенствования данного процесса связано также с построением нового и более осмысленного законодательного пространства местного самоуправления: указанный сегмент должен органично войти в единую систему публичной власти [5]. Необходимость подобного рода действий основывается на особенном для России этапе исторического и социально-экономического развития, но в большей степени связана с современным видением перспектив преобразований в системе различных уровней российской власти в период геополитической неопределённости и турбулентности. Приоритеты для реализации наиболее приемлемых направлений поступательного продвижения страны определены в основополагающем Указе Президента России о национальных целях развития на перспективу до 2036 г. [6], а также в других представленных выше актах. Таким образом, процесс совершенствования законодательной базы в различных сегментах правового поля является объективной потребностью, отвечающей кардинальным преобразования всех сфер жизнедеятельности в период продвижения к новому мировому порядку.

На необходимость совершенствования законодательной базы местного самоуправления в различных аспектах и направлениях, а также значения этого уровня в государственной властной вертикали указывали многие авторы, причём это характерно при рассмотрении различных секторов т.н. конституализации, включая республики в составе России [7–10]. В частности, Н.А. Антонова констатирует, что «признание местного самоуправления государством и определение круга вопросов местного значения являются главными из условий существования муниципальной власти. В связи с этим чёткое установление вопросов местного значения является необходимым условием определения места муниципальной власти в системе народовластия в Российской Федерации…» [7, с. 14]. В некоторых научных работах среди недостатков ранее действующего федерального законодательства обозначены вопросы типизации муниципальных территорий, а также определение понятия «муниципальное образование», которое следует дополнить полномочиями в плане имущественных возможностей и бюджетного устройства на местах ввиду чрезмерной дифференциации муниципальных образований по уровню доходов и объёмам промышленного производства [10; 11].

Необходимость корректировки базового законодательства о местном самоуправлении потребовала внесения многочисленных – свыше 200 – изменений и дополнений в действующий на протяжении более двадцати лет основной правоприменительный документ [12]. Причём некоторые особо значимые в социальном плане статьи – об организации северного завоза в муниципальных образованиях (ст. 82.1), местного самоуправления на территориях опережающего развития (ст. 82.3) и ряд других – были введены лишь в 2022–2024 гг. Кроме этого, потребовалась корректировка и уточнение отдельных положений важнейших экономических законов, среди которых следует отметить Бюджетный кодекс Российской Федерации [13], в котором многочисленные актуальные дополнения в отношении местной бюджетной системы особенно часто вносились также в последние годы – 2019–2024 гг. – исходя из сложившейся санитарно-эпидемиологической и геополитической ситуации.

Как отмечалось ранее, в большинстве публикаций последних лет авторами поступательно формируется мнение о том, что в стране необходима правовая реформа местного самоуправления, или по крайней мере, кардинальное совершенствование действующего законодательства, имея ввиду значительно более упрощённую видовую схему муниципальных образований в целях повышения эффективности всего комплекса управляемости и хозяйственной деятельности для решения социальных задач на соответствующей территории. Это приобретает особое значение в период возрождения многих исторически значимых малых городов и начавшихся преобразований на территории опорных населённых пунктов в районах Дальнего Востока и Арктической зоны России [14]. Именно здесь в полной мере может раскрыться экономический потенциал муниципалитетов на «Восточном» полигоне и в целом новое видение пространственного облика страны. В период геополитической турбулентности необходимо не забывать о выстраивании единой вертикали исполнительной власти: не секрет, что чрезмерная правовая автономизация от государственной власти, как федеральной, так и региональной, и множественность видов муниципальных образований порою не соответствовали действительному социально-экономическому статусу и потенциальным инвестиционным возможностям для преобразования территории того или иного местного органа. Поэтому принятие по существу нового законодательного акта об органах местного самоуправления [5], как отмечено ранее, следует считать вполне соответствующим нынешним запросам общества.

Определяющей парадигмой нового законодательного акта является формирование прочной правовой вертикальной структуры, в которую вписываются органы местного самоуправления. В современных условиях это способствует приобретению более эффективной сбалансированности и устойчивой восприимчивости к различного рода новациям для решения социальных задач. Достигается такой подход посредством того, что «в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти… Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функ-

ционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации» [5, ст. 1]. Вместе с тем здесь же отмечено, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [5]. В данном случае системообразующим фактором является принцип единой публичной власти и взаимодействия двух составляющих ветвей – государственной и муниципальной – возглавляемой и координируемой Президентом страны. В прежнем законодательстве [12] такой императив отсутствовал. Это особенно важно, если учесть, что в условиях экономики мобилизационного типа необходимо обеспечить в полном объёме выполнение социальных обязательств государства.

Среди работ последнего времени по данному вопросу следует отметить публикацию П.В. Строева и О.В. Пивоваровой о роли муниципальных образований в современном пространстве России [15]. В данном случае авторы органично связывают два принципиальных момента: совершенствование типизации муниципальных образований и обеспечение эффективности экономического пространства. Такой вывод перекликается с постановкой проблемы других авторов об упорядочении организации местного самоуправления во взаимосвязи с контролируемым территориальным пространством [16]. При этом в анализируемой статье [15] можно отметить обоснованный критический взгляд на действующую до начала 2025 г. Стратегию пространственного развития России и постановку вопроса об усилении роли муниципальных образований в государственной политике совершенствования экономической территории страны. Думается, в этом состоят научно-практическое значение указанной разработки и перспективы дальнейшего исследования в данном направлении. Следует подчеркнуть, что научный и практический интерес к рассмотрению вопросов совершенствования различных аспектов организации местного самоуправления во взаимосвязи с национальным пространством возник почти сразу после осмысления необходимости совершенствования действовавшего до недавнего времени законодательства [12] и обозначил основные направления исследований, перманентно возникающие по ходу правоприменительной практики, т.е. на протяжении не менее двух десятков лет. Это подтверждается внесением периодических изменений в прежнее законодательство, начиная с 2004 г. [12], о чём упоминалось ранее.

На основании вышеизложенного представим в концентрированном виде важнейшие, на наш взгляд, отличительные инновационные черты вступившего в силу федерального законодательного акта об общих принципах организации местного самоуправления в России [5]. Здесь характеристика многих законодательных приоритетов формируется на основе сопоставлений с предыдущим федеральным актом о местном самоуправлении [12]. Среди них необходимо отметить:

– представление более чёткого в сравнении с предыдущим законодательным актом определения местного самоуправления в единой системе публичной власти при активном участии Президента России, что обеспечивает формирование прочной вертикали, соответствующей современным геополитическим условиям и национальным целям развития [5, ст. 1; 6];

– одновременно подтверждается двухуровневая система власти в России: государственная и муниципальная при участии всех органов публичной власти в решении задач местного самоуправления [5, ст. 1, пп. 5–7];

– определено, что «разграничение полномочий между уровнями публичной власти обеспечивается соответствующими финансовыми средствами и материальными ресурсами» [5, ст. 4, п. 10], ранее в законодательстве такого уточнения не существовало;

– введена новая, более упрощённая и отвечающая современным требованиям типология муниципальных образований, на территории которых осуществляется местное самоуправление: городской округ, муниципальный округ, внутригородское муниципальное образование города федерального значения [5, ст. 9];

– представлены характерные различия между городским и муниципальным округами, формирующие по существу две основные группы муниципальных образований в стране – для городов и сельских населённых пунктов [5, ст. 9, пп. 3 и 4]. При этом внутренне ранжирование городов федерального значения определяется дополнительно, таким образом в определённой степени подчёркивая их особый статус [5, ст. 9, п. 5];

– определяется численный состав, организационные основы и финансовое обеспечение представительного органа местного самоуправления, обеспечивающего разработку и принятие законодательных основ на подведомственной территории [5, ст. 15];

– в развёрнутом формате и подробным образом формулируются вопросы избрания, полномочий и досрочного прекращения деятельности главы муниципального образования [5, ст.ст. 19–23], в предыдущем законодательном акте рассмотренные только в общем порядке [12]. В дальнейшем это нашло логическое продолжение при рассмотрении функциональных основ местного самоуправления [5, ст. 32];

– важным дополнением в новом законодательстве является разработка и конкретизация механизма исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и порядок наделения такими полномочиями, а, кроме того, другими государственными функциями, которые

в развёрнутом виде представлены в ст.ст. 33-38 [5]. Это необходимо при определённых обстоятельствах для обеспечения преемственности и последовательности в деятельности органов различного уровня на новых территориях, имеющих особый статус [17], а также в отдельных районах приграничных субъектов и в зоне чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

– экономическая основа, приоритеты и полномочия органов местного самоуправления представлены в соответствующем разделе, включающем ст.ст. 62–74. Отличительной особенностью следует считать исчерпывающие базовые приоритеты и инструменты их реализации, ранее отсутствующие в предыдущем законодательном акте или представленные только в общих чертах. Здесь сформирована единая система хозяйственного комплекса, источников денежных ресурсов и направлений их пополнения, среди которых: муниципальное имущество, местные бюджеты, финансовое обеспечение реализации инициативных проектов, субвенции, а также субсидии и дотации, поступающие в качестве трансфертов из регионального бюджета, муниципальные займы;

– дополняет возможные направления пополнения инвестиционных ресурсов и новые сферы взаимодействия органов местного самоуправления межмуниципальное сотрудничество, характеризуемое в ст.ст. 75–79, а также система международных внешнеэкономических связей органов местного самоуправления (ст.ст. 80–85). Это в особенности актуально в период ограниченной ресурсной базы и необходимости реализации национальных проектов, учитывающих потребности муниципального развития [18]. Следует однако признать, что практическая реализация установок на взаимовыгодные контакты на муниципальном уровне, обозначенных выше, весьма ограничена в силу многочисленных политических, макроэкономических и иных факторов;

– важным элементом нового законодательства является исчерпывающий перечень отдельных территорий, на которых целесообразно ввести особый порядок организации местного самоуправления, в том числе на федеральных территориях, в городах федерального значения, региональных центрах (столицах), наукоградах, территориях опережающего развития, свободного порта Владивосток и др. (перечень из 14-ти основных наименований). Это определяется в ст.ст. 86–87 и дополняется в ст. 90 «Особенности организации и осуществления северного завоза в муниципальных образованиях». Особо следует отметить поступательный разворот к реализации потребностей северных территорий. Это прослеживается в повышении статуса северного завоза [19] и соответствует изменившейся в последнее десятилетие национальной политике на Дальнем Востоке и в Арктической зоне России. При этом активное участие государства и органов местного самоуправления в решении задач поступательной динамики уровня жизни в указанных районах, поддержки предпринимательской инициативы и особого внимания к развитию муниципальных образований на данных территориях определяет вектор дальнейшего преобразования всего российского пространства [20–24]. По существу, осуществлена современная группировка и формулируются научные подходы к особым территориальным образованиям, обеспечивающим научно-технологический, промышленный и оборонный суверенитет России – ОЭЗ, ТОР, СПВ, ЗАТО, федеральной территории и др.

Таким образом, вступивший в силу важнейший федеральный акт о современной роли органов местного самоуправления в единой системе публичной власти [5] в максимально возможных пределах учитывает произошедшие в последние годы изменения в геополитической, внутренней макроэкономической ситуации и способствует формированию контура противодействия имеющимся вызовам и рискам для различных сторон жизнедеятельности. Это отражается в формируемом правовом поле муниципальных образований, максимально учитывающим для данного уровня происходящие в мире изменения, необходимость участия органов власти в обеспечении национальной безопасности и новые внешнеполитические конфигурации, в том числе приоритетный разворот в сторону глобального Востока и Юга. Любой законодательный акт на этапе адаптации к условиям конкретного правового пространства и особенностям исторического этапа развития требует определённого временного периода для накопления опыта правоприменительной практики в целях дальнейшего совершенствования направлений и методов обеспечения национальных интересов и достойного уровня жизни на определённой территории. Статичность законодательной базы не всегда может быть оправдана, поскольку в данном случае затрудняется способность к оперативному противодействию вызовам и рискам, которым в последние годы во множестве подвергается национальное пространство и деятельность многочисленных хозяйствующих субъектов. Поэтому практика применения нового законодательства об организации местного самоуправления, защищая этот уровень публичной власти, в последующем наверняка также потребует разработки обоснованных уточнений и дополнений. Таковы очертания перспектив правовой действительности в турбулентный период эпохи перемен.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г., с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС КонсультантПлюс.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.07.2024 г. № 1818-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы на период до 2050 года» // СПС КонсультантПлюс.
3. Орлов С.Л. Приоритет российской цивилизационной платформы как фактор устойчивого развития экономического пространства // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 1. С. 67–71.
4. Орлов С.Л. Важнейшие механизмы управления и инструменты инвестиционной деятельности на территории муниципальных образований // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 1. С. 82–87.
5. Федеральный закон от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС КонсультантПлюс.
6. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СПС КонсультантПлюс.
7. Антонова Н.А. Проблемы определения компетенции органов местного самоуправления // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки. 2022. № 3(34). С. 12–17.
8. Казанцева О.Л. Кузина Е.В. Местное самоуправление в системе российской государственности: проблемы и перспективы // Правоприменение. 2022. № 6(3). С. 161–171.
9. Петров А.М. Приоритетные направления развития моногородов – Экономические науки. 2024. № 1. С. 131–136.
10. Малиненко Э.В. К вопросу о местном самоуправлении в конституциях республик Российской Федерации // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 2(43). С. 285–289.
11. Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирование института местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. № 1. С. 132–147.
12. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 13.12.2024 г.) // СПС КонсультантПлюс.
13. Бюджетный кодекс Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.
14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // СПС КонсультантПлюс.
15. Строев П.В., Пивоварова О.В. Роль муниципальных образований в эффективной организации экономического пространства России // Экономика, предпринимательство и право. 2024. Т. 14. № 8. С. 4649–4662.
16. Бровченко Н.В. Муниципальное образование как объективная форма территориальной организации местного самоуправления // Право и государство: теория и практика. 2023. № 8(224). С. 168–170.
17. Указ Президента Российской Федерации от 19.10.2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // СПС КонсультантПлюс.
18. Новые нацпроекты и бюджет: сколько направят на инфраструктуру в ближайшие три года? URL: https://sherpagroup.ru/analytics/....16384161/
19. Федеральный закон от 04.08.2023 г. № 411-ФЗ «О северном завозе» // СПС КонсультантПлюс.
20. Распоряжение Правительства РФ от 24.09.2020 г. № 2464-р «Об утверждении Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года» (ред. от 29.11.2023 г.) // СПС КонсультантПлюс.
21. Федеральный закон от 13.07.2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» (ред. от 21.04.2025 г.) // СПС КонсультантПлюс.
22. Указ Президента Российской Федерации от 26.10.2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» (ред. от 27.02.2023 г.) // СПС КонсультантПлюс.
23. Орлов С.Л., Строев П.В., Дудник А.И. Арктическая территория как национальное достояние России в современном мире // Актуальные проблемы экономики и права. 2021. Т. 15. № 4. С. 677–685.
24. Путин поручил обновить стратегию развития Арктической зоны. URL: https://www.rbc.ru/politics/17/05/2025/

Some economic and Legal Innovations in the Legislation on Local Self-Government

Orlov S.L., Ragozin A.V.
Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

The purpose of this study is a scientific and practical understanding of the most significant economic and legal accents in the new legislation on the organization of local self-government in the unified system of public authority, based on the need to clarify the relevance and timeliness of this legislative act.

The scientific and practical significance of the work lies in the formation of a holistic perception of the modern meaning of the most essential elements of the new legislation on the organization of local self-government in a single system of public authority and the need to build a solid vertical of the entire state management mechanism, which should facilitate a more effective transition from performing more representative functions to ensuring the living conditions of the population, taking into account the prevailing geopolitical realities, participation in ensuring national interests and a comfortable living environment based on improving the status of local authorities and mechanisms for implementing vital projects.

Keywords: national legal space, new socio-economic model, geopolitical uncertainty and turbulence, legal reform of local self-government, legislative priorities, global East and South, operational counteraction to challenges and risks