

УДК 352.07+342.3

Даутов Тимур Фаридович, магистрант, Марийский государственный университет, Россия, г. Йошкар-Ола

Михеева Татьяна Николаевна, доктор юридических наук, профессор, Марийский государственный университет, Россия, г. Йошкар-Ола

**РОЛЬ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В
ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Аннотация

В статье исследуется изменение роли населения в осуществлении местного самоуправления в условиях формирования единой системы публичной власти. Актуальность темы обусловлена вступлением в силу Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который изменил подход к правовому регулированию муниципального уровня. Особое внимание уделяется сравнению прежнего Федерального закона № 131-ФЗ и нового Федерального закона № 33-ФЗ в части форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия граждан в его осуществлении. Рассматриваются местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, публичные слушания, общественные обсуждения, инициативные проекты и территориальное общественное самоуправление. Отмечается, что новое регулирование не устраняет участие населения, но меняет его юридическую конструкцию и усиливает связь муниципального уровня с единой системой публичной власти. В статье обосновывается, что данные изменения необходимо оценивать не только с точки зрения расширения или ограничения демократических процедур, но и с позиции обеспечения законности. Сделан вывод о возрастании значения прокурорского надзора за муниципальным

нормотворчеством, соблюдением прав граждан и недопущением формализации общественного участия. Подчеркивается, что эффективность новой модели зависит от качества регионального и муниципального правового регулирования, открытости публичных процедур и реального учета мнения населения.

Annotation

The article examines the changing role of the population in the implementation of local self-government in the context of the formation of a unified system of public authority. The relevance of the topic is determined by the entry into force of Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025 “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Authority”, which changed the approach to the legal regulation of the municipal level. Particular attention is paid to a comparative analysis of former Federal Law No. 131-FZ and new Federal Law No. 33-FZ regarding the forms of direct implementation of local self-government by the population and the participation of citizens in its implementation. The article considers local referendums, municipal elections, citizens’ assemblies, public hearings, public discussions, initiative projects and territorial public self-government. It is noted that the new regulation does not exclude public participation, but changes its legal structure and strengthens the connection between the municipal level and the unified system of public authority. The article substantiates that these changes should be assessed not only in terms of expanding or limiting democratic procedures, but also from the standpoint of ensuring legality. The conclusion is made that the importance of prosecutorial supervision over municipal rule-making, observance of citizens’ rights and prevention of formalization of public participation is increasing. The effectiveness of the new model depends on the quality of regional and municipal legal regulation, the openness of public procedures and the real consideration of the opinion of the population.

Ключевые слова: местное самоуправление, население, единая система публичной власти, законность, муниципальная реформа, формы участия населения, территориальное общественное самоуправление, прокуратура.

Keywords: local self-government, population, unified system of public authority, legality, municipal reform, forms of public participation, territorial public self-government, prosecutor's office.

Местное самоуправление традиционно рассматривается как одна из важнейших форм участия населения в решении вопросов местного значения. Его конституционная природа состоит в том, что граждане получают возможность непосредственно либо через органы местного самоуправления влиять на развитие территории, состояние городской и сельской среды, организацию коммунальной, социальной и иной повседневной инфраструктуры. Поэтому изменение законодательства о местном самоуправлении затрагивает не только организационную структуру муниципальных органов, но и объем реального участия населения в публичном управлении.

В 2025 году был принят Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Большинство положений данного закона вступило в силу с 19 июня 2025 года, однако переход к новой модели осуществляется поэтапно. После принятия Федерального закона от 09.04.2026 № 85-ФЗ переходный период был продлен: отдельные положения нового регулирования, а также окончательная утрата силы Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ перенесены на 1 января 2028 года. Это обстоятельство принципиально важно для правовой оценки реформы, поскольку в настоящее время прежняя и новая модели регулирования фактически сосуществуют.

Цель настоящей статьи состоит в сравнительно-правовом анализе изменения форм участия населения в местном самоуправлении в связи с переходом от Федерального закона № 131-ФЗ к Федеральному закону № 33-ФЗ, а также в определении значения этих изменений для обеспечения законности в единой системе публичной власти. Методологическую основу исследования

составляют формально-юридический, сравнительно-правовой и системный методы, позволяющие сопоставить нормативное регулирование и выявить его практическое значение.

Федеральный закон № 131-ФЗ закреплял развернутую систему непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении. В главе 5 данного закона были предусмотрены местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата или выборного должностного лица, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, общественные обсуждения, собрания и конференции граждан, опросы, обращения граждан и иные формы участия. Такая модель исходила из широкого перечня институтов прямой и консультативной демократии на муниципальном уровне.

Федеральный закон № 33-ФЗ иначе систематизировал формы участия населения. В статье 42 нового закона выделены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления: местный референдум, муниципальные выборы и сход граждан. Отдельно названы формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: опрос, публичные слушания и общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населенного пункта. Кроме того, закон сохраняет возможность участия граждан в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

Таким образом, корректнее говорить не только о количественном сокращении или расширении форм участия, но и об изменении их правовой конструкции. Часть прежних институтов не воспроизводится в прежнем виде в статье 42 Федерального закона № 33-ФЗ, тогда как другие формы получают более

четкое место в системе муниципального управления. Например, территориальное общественное самоуправление и староста сельского населенного пункта прямо включены в главу о непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в его осуществлении, что подчеркивает значение локальных механизмов связи между населением и муниципальной властью.

Особое значение имеет то, что Федеральный закон № 33-ФЗ прямо связывает участие населения с принципами законности и добровольности. Данное положение позволяет рассматривать участие граждан не как факультативный элемент муниципального управления, а как юридически значимую гарантию законности. Если население формально допускается к обсуждению проектов решений, но его мнение фактически не учитывается, возникает риск подмены реального участия процедурной имитацией. Поэтому оценка реформы должна проводиться не только по количеству предусмотренных законом форм, но и по их способности обеспечивать действительную связь органов публичной власти с населением.

Наиболее дискуссионным представляется изменение роли таких институтов, как сход граждан, публичные слушания и общественные обсуждения. В прежней модели сход граждан в малых поселениях мог выполнять более широкую функцию, а публичные процедуры рассматривались как важный канал влияния населения на муниципальные решения. В новой модели акцент заметно смещается к консультативным и проектным формам, включая инициативные проекты и территориальное общественное самоуправление. С одной стороны, это может способствовать большей управляемости муниципальной системы. С другой стороны, существует опасность снижения самостоятельного значения прямой демократии на местном уровне.

Отдельного внимания заслуживает институт территориального общественного самоуправления. Его сохранение и развитие позволяют

гражданам участвовать в решении локальных вопросов на уровне дома, группы домов, микрорайона, сельского населенного пункта или иной части территории муниципального образования. Потенциал ТОС состоит в том, что он способен соединить повседневные потребности населения с возможностями муниципального управления. Вместе с тем эффективность ТОС зависит от финансовой поддержки, правовой грамотности граждан, готовности органов местного самоуправления учитывать инициативы населения и наличия прозрачных процедур взаимодействия.

Инициативные проекты также могут стать значимым инструментом участия населения, поскольку позволяют гражданам предлагать конкретные решения по благоустройству, развитию инфраструктуры, организации общественных пространств и иным вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности. Однако данный институт будет эффективным только при условии понятных критериев отбора проектов, открытости бюджетных процедур и недопущения формального рассмотрения предложений граждан. В противном случае инициатива населения может сохраниться лишь как декларативная возможность.

С точки зрения темы обеспечения законности важно учитывать, что включение местного самоуправления в единую систему публичной власти усиливает значение контроля и надзора за деятельностью муниципальных органов и должностных лиц. Законность муниципального нормотворчества, соблюдение процедур публичных слушаний, порядок рассмотрения инициативных проектов, обеспечение равного доступа граждан к участию в местном самоуправлении становятся не только вопросами муниципальной политики, но и элементами общего правового режима публичной власти.

В этом аспекте особую роль приобретает прокурорский надзор. Прокуратура, осуществляя надзор за исполнением законов органами местного самоуправления и их должностными лицами, способна реагировать на

незаконные муниципальные правовые акты, нарушения порядка рассмотрения обращений граждан, несоблюдение процедур публичного участия и иные дефекты муниципального управления. Поэтому изменение форм участия населения в местном самоуправлении непосредственно связано с вопросом взаимодействия прокуратуры с органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности.

Практические последствия реформы могут проявиться по-разному. В субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях с развитой правовой и гражданской культурой новые положения могут использоваться для развития инициативных проектов, ТОС, публичных обсуждений и иных форм участия. В тех муниципальных образованиях, где участие населения ранее носило преимущественно формальный характер, существует риск дальнейшего сужения реального влияния граждан на принятие решений. В этой связи важное значение приобретает региональное законодательство, муниципальные уставы и правоприменительная практика.

Сравнительно-правовой анализ прежнего и нового регулирования показывает, что Федеральный закон № 131-ФЗ исходил из более развернутой модели участия населения в местном самоуправлении. В ней значительное место занимали формы прямого волеизъявления граждан, публичные процедуры, правотворческая инициатива, обращения, собрания и конференции граждан. Федеральный закон № 33-ФЗ сохраняет базовые институты участия, однако систематизирует их уже в логике единой системы публичной власти, разделяя непосредственное осуществление местного самоуправления и участие населения в его осуществлении.

Местный референдум и муниципальные выборы сохраняют значение основных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. В то же время их практическая роль зависит не только от формального закрепления в законе, но и от реальной возможности граждан

использовать данные механизмы для влияния на решение вопросов местного значения.

Сход граждан в новом регулировании также сохранен, однако его значение становится более конкретизированным. Если ранее данный институт мог иметь более широкое значение, особенно для малых поселений, то в современной модели он преимущественно связывается с решением отдельных локальных вопросов. Это усиливает значение правовой определенности процедур проведения сходов и учета принимаемых на них решений.

Публичные слушания и общественные обсуждения продолжают выступать важными формами участия населения. Вместе с тем именно эти институты наиболее подвержены риску формализации, когда участие граждан сводится к соблюдению внешней процедуры без реального влияния на итоговое муниципальное решение. Поэтому их значение для обеспечения законности зависит от открытости информации, надлежащего уведомления населения и добросовестного рассмотрения поступивших предложений.

Правотворческая инициатива граждан в прежнем регулировании рассматривалась как самостоятельный способ участия населения в муниципальном нормотворчестве. В новом правовом режиме больший акцент сделан на инициативных проектах, которые имеют более практико-ориентированный характер и позволяют гражданам предлагать конкретные решения, связанные с благоустройством, развитием инфраструктуры и решением локальных вопросов.

Территориальное общественное самоуправление сохраняет значение формы самоорганизации граждан по месту жительства. Его развитие может компенсировать часть рисков, связанных с сокращением или изменением отдельных процедур прямого участия населения, поскольку ТОС позволяет решать локальные вопросы на уровне дома, улицы, микрорайона или иной территории проживания граждан.

Следовательно, значение новых положений для обеспечения законности состоит не только в изменении перечня форм участия населения, но и в необходимости их правильной реализации на муниципальном уровне. Законность в данной сфере предполагает соблюдение процедур, недопущение необоснованного ограничения прав граждан, открытость деятельности органов местного самоуправления и наличие эффективного прокурорского надзора за муниципальным нормотворчеством и правоприменением.

Из проведенного сравнительно-правового анализа следует, что новый закон не устраняет участие населения из системы местного самоуправления, но меняет его юридическую архитектуру. Роль граждан все в большей степени связывается с участием в конкретных процедурах и проектах, а не только с общим правом на решение вопросов местного значения. Такой подход может быть эффективным при условии, что предусмотренные формы участия будут обеспечены реальными гарантиями, организационной поддержкой и надлежащим контролем за законностью.

Представляется, что для сохранения демократического содержания местного самоуправления необходимо обеспечить несколько условий. Во-первых, муниципальные уставы должны подробно и понятно регулировать порядок реализации форм участия населения. Во-вторых, информация о публичных слушаниях, общественных обсуждениях, инициативных проектах и деятельности ТОС должна быть открытой и доступной. В-третьих, результаты участия граждан не должны носить исключительно формальный характер. В-четвертых, органы прокуратуры и иные уполномоченные субъекты должны реагировать на нарушения процедур участия населения, особенно если такие нарушения затрагивают права граждан или законные интересы местного сообщества.

Таким образом, современная реформа местного самоуправления имеет двойственный характер. С одной стороны, она направлена на включение

муниципального уровня в единую систему публичной власти и повышение согласованности управления. С другой стороны, такая интеграция не должна приводить к ослаблению самостоятельного значения населения как субъекта местного самоуправления. Законность в данной сфере означает не только соответствие муниципальных актов федеральному и региональному законодательству, но и реальную возможность граждан участвовать в решении вопросов, непосредственно связанных с их жизнедеятельностью.

В заключение следует отметить, что роль населения в осуществлении местного самоуправления в условиях единой системы публичной власти не может оцениваться однозначно как расширение или ограничение. Более точным является вывод о трансформации форм участия. Одни механизмы получили новое нормативное оформление, другие утратили прежнее самостоятельное значение, третьи сохраняют потенциал развития при наличии организационной и правовой поддержки. Для обеспечения законности на муниципальном уровне необходимо, чтобы участие населения оставалось не формальной процедурой, а действенным способом влияния на публичную власть. Именно это условие позволяет рассматривать местное самоуправление как важный элемент правового государства и как сферу, в которой взаимодействие населения, муниципальных органов и прокуратуры приобретает практическое значение.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 10.06.2026).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Электронный

- ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 10.06.2026).
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2025. – № 12. – Ст. 1200.
 4. Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 09.04.2026 № 85-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <https://publication.pravo.gov.ru/document/0001202604090023> (дата обращения: 10.06.2026).
 5. О прокуратуре Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-I [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 10.06.2026).
 6. Кискин Е. В. Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа) // Федерализм. – 2025. – Т. 30. – № 1 (117). – С. 32–51. – DOI: 10.21686/2073-1051-2025-1-32-51.
 7. Федоренко Е. Н. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Глава местной администрации. – 2025. – № 9.
 8. Селиванов А. Ф. Участие населения в местном самоуправлении: теория и практика // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 3.
 9. Шугрина Е. С. Комментарий к Федеральному закону № 131-ФЗ. – М.: Юрайт, 2019.
 10. Лапина Н. Ю. Местное самоуправление в России: вызовы реформы // Полис. – 2023. – № 1.

11. Попадюк Н. К. Последствия принятия нового закона о местном самоуправлении [Электронный ресурс] // Всем о государственном управлении!. — URL: https://wsem.ru/publications/posledstviya_prinyatiya_novogo_zakona_o_mestnom_samoupravlenii_34673/ (дата обращения: 10.06.2026).
12. Пенизев М. В. Новый закон о местном самоуправлении: что ждет муниципалитеты — глобальная перезагрузка или эволюционное развитие? [Электронный ресурс]. — URL: https://zakon.ru/blog/2025/05/19/novyy_zakon_o_mestnom_samoupravlenii_chno_zhdet_municipalitetu_globalnaya_perezagruzka_ili_evolyucio (дата обращения: 10.06.2026).