



Тверской
государственный
университет



Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тверской государственный университет»
Юридический факультет

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сборник научных работ

Тверь 2026

УДК 352:351.85
ББК Х400.74
О 94

Ответственный за сборник:

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
конституционного, административного и таможенного права
Тверского государственного университета Н.А. Антонова

Студенческая редакционная коллегия:

Д. Ю. Богатов – студент 4 курса юридического факультета ТвГУ, участник
НСО ЮФ ТвГУ

Г. В. Бойков – студент 4 курса юридического факультета ТвГУ, участник
НСО ЮФ ТвГУ

К. И. Максимова – студент 1 курса юридического факультета ТвГУ,
участник НСО ЮФ ТвГУ

**П78 Органы местного самоуправления в единой системе публичной
власти Российской Федерации:** сборник научных работ. Тверь:
Издательство Тверского государственного университета, 2026. – 152 с.

Настоящий сборник содержит научные статьи участников проекта научно-исследовательской работы по теме «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации».

Тема была предложена Законодательным собранием Тверской области для проведения научного исследования студентами юридического факультета в связи с реформированием законодательства о местном самоуправлении.

Статьи представлены в авторской редакции.

Сборник рекомендован к опубликованию заседанием кафедры конституционного, административного и таможенного права юридического факультета от 8 апреля 2026 г. (протокол № 8).

УДК 352:351.85
ББК Х400.74

© Авторы статей, 2026
©Тверской государственный
университет, 2026

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Абрамов К.В.</i> Система публичной власти	4
<i>Андреева А.Е.</i> Проблемы взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления с гражданами в сфере сохранения объектов культурного наследия (на примере Тверской области)	13
<i>Атопкова В.Д.</i> Нормативно-правовое участие муниципальной власти в сохранении объектов культурного наследия	22
<i>Бавгатова А.Н.</i> Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в свете нового законодательства	30
<i>Беляков А.А.</i> Практики взаимодействия федеральных органов государственной власти, государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления в Тверской области по сохранению культурного наследия	43
<i>Бойков Г.В.</i> Представительный орган муниципального образования как субъект единой системы публичной власти	52
<i>Галанцев Г.С.</i> Особенности организации муниципальной власти на территориях с особым правовым режимом (на примере ЗАТО)	59
<i>Ефременко Е.С.</i> Особенности определения полномочий органов местного самоуправления как субъектов единой системы публичной власти в Российской Федерации	67
<i>Зыков М.А., Калюжный О.А.</i> Современная концепция соотношения государственной и муниципальной власти	75
<i>Майорова К.А.</i> Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в сфере здравоохранения	82
<i>Максимова К.И.</i> Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в сфере политики в Тверской области	91
<i>Никитина И.Ю.</i> Понятие и признаки публичной власти	98
<i>Пилипенко И.С.</i> Принципы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти	110
<i>Подколзина А.С.</i> Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в процессе формирования муниципальных органов	119
<i>Соловьева А.А.</i> Взаимодействие органов государственной власти и МСУ в сфере СВО	127
<i>Титова П.А.</i> Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в области социальной поддержки населения	143

СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

К.В. Абрамов

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель д.ю.н., доцент Н.А. Антонова

В статье анализируется эволюция правовой категории «система публичной власти» в Российской Федерации в контексте конституционной реформы 2020 года. Исследуются доктринальные подходы к соотношению государственной и муниципальной власти, акцентируя внимание на переходе от концепции их институциональной обособленности к модели «единой системы публичной власти». Раскрываются ключевые критерии публичной власти, варианты толкования законодательного определения единой системы публичной власти, а также теоретические подходы к пониманию природы муниципальных органов (дуализм государственной и общественной составляющих).

Ключевые слова: *Единая система публичной власти, Местное самоуправление, Государственная власть, Муниципальная власть, Публичная власть, Конституционный Суд РФ*

В современном понимании системы публичной власти ключевым ее институтом выступает государство как определенный способ организации общества, основной элемент политической системы, распространяющийся на все общество, выступающий его официальным представителем и опирающийся на средства и меры принуждения; как элемент системы управления обществом система она обладает внутренней структурой, имеет специальные органы для реализации своих полномочий – механизм государства, его аппарат [12, с. 7]. Как отмечает В.Е. Чиркин государственная власть это высшая, суверенная разновидность публичной власти, так как: её источник народ всей страны; она обладает суверенитетом; она может регулировать все вопросы жизни общества; она юридически наделяет полномочиями другие элементы публичной власти [14, с. 10-11]. В.Е. Чиркин отмечает, что в современном демократическом обществе власть народа едина и реализуется через систему территориальных публичных коллективов разного уровня. Их власть это звенья единой публичной власти всего народа, которая лишь на высшем (общегосударственном) уровне принимает форму государственной власти. Это позволяет рассматривать государство не как единственный источник власти, а как её верховного представителя. Четкое разграничение понятий «государственная власть» (суверенная, верховная), «государствоподобная власть» (субъектов федерации) и «муниципальная власть» (местное самоуправление) имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение. Это позволяет точнее распределять предметы ведения и полномочия, избегая дублирования и конфликтов, а также более рационально выстраивать систему управления обществом [14, с. 13].

С принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» понятие публичной власти, которое ранее использовалось только в юридической доктрине и конституционной судебной практике, получило закрепление в конституционном тексте [12, с. 12]. Преобразования конституционных основ российской государственности, осуществленные в результате внесения изменений 2020 года повлекли за собой возрастание интереса научного сообщества к проблематике определения сущностных характеристик правовой категории «Системы публичной власти» в Российской Федерации. С.А. Авакьян указывает: «Концепция власти в Российской Федерации строится на ее принадлежности в полном объеме народу России. Более того, Основной закон исходит из того, что народ является не только «обладателем» власти, он также и сам принимает участие в ее осуществлении» [5, с. 58]. Систему публичной власти С. А. Авакьян разделяет на три института: государственную, власть общественную и власть органов местного самоуправления. Субъектами последней выступают «как местное население, так и органы местного самоуправления - представительные органы местного самоуправления, главы муниципальных образований, местные администрации, контрольные органы местного самоуправления, избирательные комиссии муниципальных образований, иные органы местного самоуправления, а также входящие в систему местного самоуправления территориальные органы общественного самоуправления» [5, с. 79-80].

Выделяется пять основных моделей публичной власти по объему власти и характеру образования [15]:

1) Государственная власть (суверенная модель): Распространяется на всю территорию страны, суверенна, верховна, обладает учредительной силой в отношении других моделей:

2) Государствоподобная власть (власть субъектов федерации): Иерархически подчинена федеральной власти. Обладает исключительными полномочиями и собственной учредительной властью (принимает конституции/уставы).

3) Региональная власть (власть автономных образований): Промежуточное звено между властью субъекта и муниципалитета. Может создаваться по территориальному или этническому принципу. Имеет собственные полномочия, но, как правило, лишена права законодательствовать и не участвует в управлении государством (в отличие от субъектов федерации).

4) Муниципальная власть (местное самоуправление): Наиболее массовая модель. Имеет две основные разновидности: европейскую (континентальную) и англо-американскую.

5) Общинно-родовая публичная власть: Модель для коренных малочисленных народов. Носит добровольный и представительный характер.

В отношении публичной власти выделяется следующая система критериев [7, с. 35-36]:

1) осуществление деятельности на основе принципов Конституции Российской Федерации;

2) согласованное функционирование органа устанавливается в пределах и на основании Конституции Российской Федерации;

3) деятельность органа регулируется законодательством Российской Федерации;

4) публичный орган осуществляет свою деятельность на основе организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти;

5) цель деятельности – соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства.

Необходимо отметить, что «публичная власть» и ее соотношение с другими правовыми категориями не только становилась предметом научных исследований, но и использовались в решениях Конституционного Суда. В отношении определения категории «Единая система публичной власти» Конституционный Суд Российской Федерации представил следующую позицию, согласно которой, «Единая система публичной власти» производна, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации ([статьи 5, 10, 11 и 12](#)). Органы местного самоуправления, которые согласно [статье 12](#) Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее [статьях 10 и 11](#), во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Иное, согласно позиции Конституционного Суда, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства ([статья 1, часть 1](#), Конституции Российской Федерации), что является конституционно-правовым нонсенсом [25]. В постановлении Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П был введен термин «различные уровни публичной власти». В нем же содержится указание на то, что органы государственной

власти и местного самоуправления осуществляют публичную власть от имени народа [20]. Эта правовая позиция имеет важное значение, поскольку она, развивая положения ст. 3 Конституции РФ, определяет осуществляемую через органы государственной власти и органы местного самоуправления власть многонационального народа России как публичную [9, с. 10].

Сами понятия «публичной власти» и «системы публичной власти» не находило своего отражения в период создания Конституции Российской Федерации, но тем не менее, укоренилось в научной среде уже на стыке 20 и 21 веков «Это было обосновано тем, что сформировавшаяся на основе Конституции РФ система организации власти, включавшая государственную власть и местное самоуправление, требовала характеристик, которые бы не только фиксировали различия государственной власти и местного самоуправления, их институциональные особенности, но и определяли те общие моменты, которые вытекают из того, что и государственная власть, и местное самоуправление в равной степени: 1) являются формами народовластия, 2) представляют собой вид властной деятельности и 3) предполагают взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления» [10, с. 21]. Когда в научной литературе и в судебных актах Конституционного суда РФ речь шла о «публичной власти», то под этим термином объединяли самостоятельные уровни власти – государственную власть и муниципальную власть, а после внесения поправок в Конституцию речь идет уже о единой системе публичной власти, что, на наш взгляд, означает необходимость рассмотреть, какие принципы, характерные для функционирования социальных систем, требуют нормативного закрепления или развития в качестве принципов «единства системы», поскольку именно «системные» признаки публичной власти должны получить четкое выражение в законодательстве [18, с. 16-22]. В настоящее время существует недостаток научных исследований, непосредственно касающихся функционирования «единой системы публичной власти», который позволил бы сформулировать официальную позицию в отношении составных частей данной системы и принципов её работы [8, с. 31-36]. Россинский Б. В. отмечает, что «жизнь требовала прочно связать государственные властные структуры с муниципальными образованиями в единой иерархической управленческой системе...разрыв необходимых информационных связей между органами исполнительной власти и исполнительными органами муниципальных образований всегда имеет крайне нежелательные последствия и для местного самоуправления, и для государственного управления в целом» [11, с. 145].

Как отмечает М.К. Штепа: «В общем виде публичная власть представляет собой систему общественных отношений, в которых общезначимые, системообразующие, публичные по своей природе

общественные интересы получают свою реализацию» [16, с. 129]. В то же время ч.1 ст. 2 Федерального закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» содержит положение, согласно которому под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства [3]. В отношении данного определения сложились два варианта толкования:

1) Единая система публичной власти охватывает все без исключения органы от федеральных до местных. Следовательно, вся совокупность исполнительных органов, которые сами образуют единую систему, также является неотъемлемой частью этой более широкой публично-властной конструкции.

2) Согласно второму варианту, членство в единой системе публичной власти определяется строго по закону: только те структуры, которые законодательно признаны органами публичной власти (как, к примеру, Правительство РФ) [6, с. 108].

Таким образом, Конституционная реформа 2020 года стала ключевым этапом в развитии категории «публичная власть» в России. Термин, ранее существовавший преимущественно в доктрине и практике Конституционного Суда, получил официальное закрепление в тексте Конституции РФ, что ознаменовало переход от теоретического осмысления к конституционному регулированию. В современной российской модели публичная власть не ограничивается только государственной властью. Она представляет собой систему, включающую различные уровни: федеральный (государственная власть), уровень субъектов федерации и муниципальный уровень (местное самоуправление). Ключевым принципом, закрепленным поправками, является **единство системы публичной власти**, что подразумевает не слияние, а согласованное функционирование всех ее элементов для достижения общих целей. Закрепление понятия «единая система публичной власти» в статьях 71, 80, 132 Конституции РФ и Федеральном законе № 394-ФЗ направлено на преодоление организационного и функционального разрыва между уровнями власти. Это признание того, что государственные органы и органы местного самоуправления, несмотря на институциональные различия, являются

частями одного политико-правового механизма, производного от власти многонационального народа России.

Обращение к материалам нормативного регулирования системы местного самоуправления в РФ позволяет констатировать наличие со стороны российской законодательной системы приверженности к дуалистическому определению правового статуса органов местного самоуправления, то есть утверждения сочетания, как государственной, так и общественной природы. Так, ст. 12 Конституции РФ указывает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В то же время ч.2 и ч.3 ст. 132 Конституции РФ допускают, что органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями и признаются входящими в единую систему публичной власти в Российской Федерации [1]. Именно последняя позиция стала преобладать в последние годы, о чем в частности говорит принятие Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [3]. Хотя, Конституционный Суд РФ констатировал следующую позицию в отношении статуса органов местного самоуправления: «Указание на то, что они являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной» [19].

Как следует из Постановления Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «В федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения. Передача органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения органам государственной власти недопустима» [21].

Если вновь обратиться к позиции Конституционного Суда РФ, то можно обнаружить, что муниципальные образования признаются в качестве «территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления». При этом в постановление от 30 ноября 2000 г. № 15-П Конституционный Суд РФ представил позицию согласно которой муниципальное образование и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования [21].

В особом мнении судьи Конституционного Суда РФ А. Н. Кокотова к постановлению Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П утверждается, что местное самоуправление в его конституционном закреплении - это своеобразный «третий» уровень российского

федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации - это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге - в рамках единого конституционного пространства страны [23].

Е.С. Шугрина указывает: «В Российской Федерации существуют две равноправные разновидности публичной власти: государственная и местная (муниципальная). Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Органы государственной власти решают вопросы государственного значения, органы местного самоуправления - вопросы местного значения» [17, с.21]. Г.Н. Чеботарев указывал, что «Муниципальная власть по своей природе является разновидностью государственной власти на местном уровне. Поэтому и органы местного самоуправления — не что иное, как местные органы государственной власти» [13, с. 16].

Анализ конституционных изменений 2020 года и принятого в 2025 году закона позволяет утверждать, что в России завершился переход от концепции «автономного» местного самоуправления к модели «интегрированного» местного самоуправления. Важно понимать, что организационная независимость местного самоуправления от системы *государственных* органов (закрепленная в статье 12 Конституции) более не означает его управленческой изоляции. Напротив, вхождение в *единую систему публичной власти* предполагает тесную координацию, распределение ресурсов и согласование действий с государственными структурами.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12.12.1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
3. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета. 11.12.2020. № 280.
4. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Российская газета. 26.03.2025. № 65–66.

5. Авакьян С.А. Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. колл. и отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. 456 с.
6. Бабелюк Е.Г. Место единой системы исполнительной власти Российской Федерации в единой системе публичной власти Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2023. № 1(71). С. 101–115.
7. Кобзарь-Фролова М.Н., Е.Л. Васянина, Е.В. Виноградова и др. Публичная власть: система, компетенции; под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой ; Институт государства и права РАН. Воронеж : Научная книга, 2021. 237 с.
8. Лебедев В.А. Публичная власть в субъектах РФ: понятие, принципы, система // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 31–36.
9. Мещеряков А.Н. Формирование конституционно-правовой модели единой системы публичной власти в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. № 4(62). С. 6–15.
10. Постников А.Е., Бондарь Н.С., Помазанский А.Е. и др. Реформа организации публичной власти: основные направления реализации : монография / отв. ред. А.Е. Постников, Л.В. Андриченко ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. 200 с.
11. Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2025. 264 с.
12. Ульянов А.Ю. Принцип эффективности организации и функционирования публичной власти : монография. М. : ИНФРА-М, 2025. 340 с.
13. Чеботарев Г.Н. (отв. ред.). Актуальные проблемы муниципального права : учебник для магистрантов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. 320 с.
14. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7(151). С. 3–14.
15. Чиркин В.Е. Современные модели публичной власти // Труды Института государства и права РАН. 2013. № 3. С. 42–63.
16. Штепа М.К. Система публичной власти в механизме государства Российской Федерации: организационные аспекты // Закон и право. 2025. № 3. С. 128–133.
17. Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. 408 с.
18. Югов А.А. Единая система публичной власти: понятие и общая характеристика // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 16–22.
19. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
20. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О

порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // СЗ РФ. 2002. № 14.

23. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7267.

24. Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1495.

25. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

Об авторе:

АБРАМОВ Клим Валерьевич – студент 4 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Принято в редакцию 14.05.2026.

Подписано в печать 20.05.2026.

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ГРАЖДАНАМИ В СФЕРЕ СОХРАНЕНИЯ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ (НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ)

А.Е. Андреева

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель к.ю.н., доцент Е. А. Рязанова

В статье рассматривается актуальная проблема сохранения объектов культурного наследия в Тверской области, где многие памятники истории и архитектуры разрушаются из-за недостаточного взаимодействия между органами государственной власти, местного самоуправления и институтами гражданского общества.

Цель работы – выявить проблемы и барьеры взаимодействия указанных субъектов; задачи включают анализ нормативно-правовой базы, конкретных кейсов бесхозных объектов, конфликтов между охраной наследия и экономическими интересами, а также оценку реальных механизмов общественного участия.

***Ключевые слова:** объекты культурного наследия, Тверская область, муниципальное управление, гражданское общество, общественная палата, инициативное бюджетирование, бесхозные памятники, государственно-частное партнерство.*

Установлено, что муниципалитеты часто бездействуют в отношении бесхозных объектов культурного наследия, региональные власти могут идти на уступки девелоперам в ущерб сохранению наследия, а институты гражданского общества (Общественная палата, инициативное бюджетирование) имеют ограниченное реальное влияние. Выявлено отсутствие целевого финансирования популяризации объектов культурного наследия. Текущая модель взаимодействия представляет собой жесткую вертикаль, где общество остается пассивным наблюдателем; для изменения ситуации необходимо не столько расширять формальные полномочия, сколько повышать качество реализации существующих механизмов, создавать целевые фонды для софинансирования муниципальных инициатив и разрабатывать программы вовлечения местных сообществ.

Объекты культурного наследия (далее по тексту – ОКН) являются неотъемлемой частью национального достояния, основой исторической идентичности и культурного кода любого региона. Тверская область обладает богатейшим историко-культурным потенциалом. Так, например, согласно «Перечиню выявленных объектов культурного наследия Тверской области» [5] в него входят архитектурные памятники (здания, сооружения, ансамбли) около 1 150 объектов, порядка 1 250 археологических памятников, 350 исторических памятников (памятных мест, связанных с событиями или личностями), около 28 достопримечательные места (включая комплексы, парки, сады, историко-ландшафтные зоны). Одной из

проблем сохранения памятников истории и архитектуры является их неудовлетворительное физическое состояние: приходят в упадок, разрушаются или утрачиваются безвозвратно.

Эффективное решение этой проблемы должно опираться на своевременное выявление, сохранение культурного наследия. В этом большую роль могут сыграть граждане, проживающие на соответствующей территории муниципальных образований. Чтобы привлечь внимание граждан к объектам культурного наследия, необходимо вести активную популяризаторскую работу: информировать общественность о существующих памятниках, знакомить с их историей и архитектурными особенностями, а также разъяснять возможные последствия их разрушения или утраты

Потому что одной из самых острых проблем является судьба этих объектов, особенно тех, кто не имеет собственника. Его отсутствие означает, что памятник никем не содержится, ветшает и разрушается. ОКН становится бесхозным, если у него нет собственника: например, после смерти владельца без наследников, ликвидации организации-собственника или утраты документов. Чтобы найти собственника муниципалитет направляет запросы в Росреестр (Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии), изучает архивы (в том числе похозяйственные книги — учет личных подсобных хозяйств, и документы БТИ — бюро технической инвентаризации), обращается в бывшие ведомства (Минобороны, РЖД). Если собственник не найден, суд признает объект бесхозным, и муниципалитет принимает его на баланс. При этом, как показывает практика, местные власти часто не спешат принимать такие объекты на баланс, это обуславливается рядом причин: 1) высокие расходы — реставрация ОКН требует дорогих материалов и согласований; 2) ответственность — за разрушение памятника муниципалитет может быть оштрафован (ст. 7.13 и 7.14 КоАП РФ [2]); 3) отсутствие выгоды — такие объекты сложно продать или использовать для бизнеса.

Характерными примерами являются два случая. В 2025 году Кашинская межрайонная прокуратура выявила, что вблизи деревни Студеное Поле находится объект культурного наследия — церковь начала XIX века, которая не имеет собственника [9]. Несмотря на обращения граждан, муниципалитет долгое время не предпринимал никаких действий по постановке объекта на учет и принятию его на баланс. Прокуратура была вынуждена обратиться в суд, который удовлетворил иск и обязал администрацию устранить нарушения [9].

Аналогичная ситуация сложилась в 2022 году в Кувшиновском районе. Местные власти были уличены в бездействии в отношении водонапорной башни железнодорожной станции, являющейся объектом культурного наследия. Муниципалитет не принимал мер по ее сохранению и не

соблюдал обязанности по содержанию в надлежащем техническом состоянии [15].

Эти случаи демонстрируют, что на муниципальном уровне отсутствует как инициатива, так и, вероятно, ресурсы для решения проблемы бесхозных ОКН. Взаимодействие с населением ограничивается тем, что чиновники игнорируют сигналы граждан о разрушающихся памятниках. В обоих примерах (Кашинский и Кувшиновский районы) граждане проявляли инициативу, сигнализировали о разрушении объектов культурного наследия, но местные власти эти сигналы игнорировали, что и подтверждает тезис о низкой эффективности взаимодействия и отсутствии должного реагирования со стороны муниципалитетов. Повышение активности граждан (больше обращений, петиций, публичных акций) могло бы привлечь внимание СМИ, прокуратуры или общественных организаций, что иногда ускоряет реакцию властей. Возможно, проблема здесь глубже: она связана с отсутствием у местных властей финансовых ресурсов, квалифицированных кадров и стимулов брать на себя обременение в виде ОКН.

Взаимодействие между региональными органами власти (в лице Главного управления по государственной охране ОКН Тверской области), муниципалитетами и девелоперами часто носит конфликтный характер, где приоритет отдается экономическим интересам.

Одной из самых громких историй стал скандал с исключением из реестра 45 зданий в историческом городе Торжке. Правительство Тверской области выпустило распоряжение об исключении этих объектов из числа охраняемых государством, что было воспринято общественностью как попытка ослабить охранный режим в угоду строительному бизнесу [14]. Ситуацией заинтересовалось Министерство культуры РФ, которое восприняло такую инициативу (исключение объектов) без энтузиазма. В основе конфликта лежала экспертиза, проведенная по заказу Главного управления, которую эксперты называли «откровенно глупой» и «бездарной» [14]. Министерство культуры РФ, рассмотрев обращение депутата и жалобы общественности, усмотрело в действиях региональных властей нарушение процедуры и приняло решение добиваться отмены этого распоряжения.

Усугубляет ситуацию так называемый «парадокс статуса ОКН»: статус памятника иногда не помогает сохранению, а мешает. С одной стороны, он дает право на господдержку, но с другой — накладывает столь жесткие ограничения (любое изменение требует дорогостоящих согласований и реставрации по специальным методикам), что собственникам (включая частных лиц и муниципалитеты) проще допустить разрушение объекта и добиться его исключения из реестра, чем вкладываться в его сохранение [3].

Этот конфликт показывает разрыв между декларируемой государственной политикой сохранения наследия и практикой, где

региональные и муниципальные власти готовы жертвовать памятниками ради экономического развития территории.

Анализ практики реализации проектов по сохранению ОКН в Тверской области позволяет выделить несколько проблем, которые приводят к срыву сроков, нецелевому расходованию средств или даже полной утрате памятников.

Одним из самых ярких примеров системного срыва государственного контракта стала ситуация вокруг архитектурно-этнографического музея «Василёво» под Торжком – ОКН федерального значения. Государственный контракт на разработку проектной документации по его сохранению был заключен с компанией «НРЦ «Тверьпроектреставрация» на сумму 11,7 млн рублей. Работы были разбиты на четыре этапа, однако подрядчик выполнил лишь первый. Несмотря на начисленные штрафы и пени, компания не возобновила работы. В итоге контракт был расторгнут в одностороннем порядке, а подрядчик по решению УФАС (Управление Федеральной антимонопольной службы) включен в реестр недобросовестных поставщиков. Примечательно, что это было уже второе попадание «Тверьпроектреставрации» в «черный список» за неисполнение обязательств по реставрации культурных объектов [12].

Реставрация Дворца пионеров в Твери – здания-памятника в стиле конструктивизма – десятилетиями откладывалась из-за хронического недофинансирования и необходимости разработки сложного проекта, призванного сохранить аутентичный облик. Перелом наступил лишь после выделения средств на проектно-сметную документацию, и только в 2024 году работы перешли в активную фазу [6].

Позитивным примером является усадьба «Знаменское-Раек» в Торжокском районе — дворцово-парковый ансамбль XVIII века, построенный по проекту архитектора Н.А. Львова. В 2022 году памятник архитектуры федерального значения передан в оперативное управление Всероссийского историко-этнографического музея (ВИЭМ), а в 2023-м включен в предварительный список Всемирного наследия ЮНЕСКО. В ноябре 2025 года началась его комплексная реставрация; завершить работы планируется в декабре 2027 года. Проект адаптации объекта в музейное пространство, поддержанный Президентом РФ, предполагает создание пространства, посвященного русской архитектуре и парковому искусству. Усадьба активно включена в туристические маршруты «Пушкинское кольцо Верхневолжья» и «Государева дорога», что демонстрирует возможность интеграции ОКН в культурно-экономическую жизнь региона [16].

Еще более драматичный пример – здание Речного вокзала в Твери. В 2025 году оно, годом ранее лишенное статуса объекта культурного наследия, было снесено, на его месте построят многофункциональный культурно-выставочный центр с сохранением черт прежнего строения [8].

Этот кейс поднимает острые вопросы о процедуре исключения зданий из охранных реестров и о балансе между сохранением наследия и хозяйственным освоением территории.

Прокуратура неоднократно выявляла факты неисполнения охранных обязательств на объектах: Дом РСДРП во Ржеве, водонапорная башня в Кувшинове. Так, владелец памятника регионального значения «Дом РСДРП» во Ржеве (ООО «Радуга») не проводил необходимых работ по его сохранению. Директор компании был привлечен к административной ответственности со штрафом в 20 тысяч рублей, но это не решило проблему [13].

Реставрация старинных храмов Старицкого района столкнулась с уникальной технологической проблемой: для восстановления их аутентичного облика требуется местный известняк, добыча которого в настоящее время не ведется. Поставка камня из других регионов многократно удорожает работы [10].

Представленные примеры показывают, что трудности сохранения ОКН в Тверской области носят комплексный характер: от недобросовестности подрядчиков и бездействия чиновников до технологических ограничений. Без устранения этих системных препятствий любые меры государственной поддержки будут лишь временным «латанием дыр».

Несмотря на наличие формальных институтов, реальное влияние общества на принятие решений в сфере охраны ОКН остается минимальным.

Общественная палата Тверской области, безусловно, проявляет активность в этой сфере. Например, ее члены обсуждают состояние памятников и необходимость привлечения общественности к их защите [7], проводят выездные заседания для мониторинга исторических поселений [11]. Однако ее роль ограничивается обсуждением и рекомендациями. В доступных источниках нет прямых упоминаний о том, что палата регулярно получает или рассматривает обращения и проекты, связанные с ОКН. Также Общественная палата не обладает бюджетными полномочиями и может лишь выдвигать рекомендации.

Граждане формально могут подавать заявления о включении объектов в реестр, но после этого процесс полностью переходит в руки государства и экспертов. Единственный оставшийся у гражданина инструмент — судебное обжалование уже принятого решения.

Инициативное бюджетирование, введенное новым федеральным законом, на практике ограничено вопросами благоустройства (лавочки, клумбы) и почти не используется для влияния на судьбу ОКН. Хотя в Тверской области, как и в ряде других регионов, эта практика применяется, она служит для распределения средств между муниципалитетами, а не для принятия стратегических решений [1].

Граждане и НКО рассматриваются государством не как равноправные партнеры, а как «ресурс для оказания помощи» (бесплатная рабочая сила) или «объект для информирования», что подтверждается и нулевым финансированием ведомственного проекта «Популяризация культурного наследия».

Эффективное взаимодействие всех сторон невозможно без финансирования и квалифицированных кадров. В Тверской области существуют серьезные проблемы в этой сфере.

Отсутствие финансирования ведомственного проекта «Популяризация культурного наследия» [3] означает, что государство не закладывает средства на обучение волонтеров, организацию их работы, материально-техническое обеспечение или информационную поддержку. При этом задачи по проведению экскурсий, субботников, съемок и просветительских мероприятий все равно ставятся, но их выполнение перекладывается на добровольцев. В результате волонтеры оказываются не равноправными партнерами, а бесплатным ресурсом для выполнения государственных функций, что снижает мотивацию и качество такой помощи.

Существующий механизм государственной охраны ориентирован преимущественно на привлечение к ответственности по фактам уже совершенных нарушений и не содержит действенных инструментов предотвращения разрушения объектов культурного наследия. Данное обстоятельство усугубляется хронической нехваткой квалифицированных кадров в Главном управлении по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области, что на фоне постоянно растущего объема документооборота приводит к затягиванию согласований и снижению качества надзорной деятельности.

Дополнительным индикатором системных проблем в деятельности регионального органа охраны ОКН служит утвержденная Карта рисков нарушения антимонопольного законодательства (Приказ Главного управления по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области от 30.01.2019 № 28) [4]. В карте зафиксированы следующие риски: в сфере закупок товаров и услуг для государственных нужд (нарушение конкурсной документации, определение начальной (максимальной) цены контракта, выбор способа определения поставщика); при разработке нормативных правовых актов, которые могут привести к ограничению конкуренции; действия (бездействие), приводящие к созданию преимущественных условий для участников закупок, включению в лоты технологически не связанных товаров; а также конфликт интересов. Тот факт, что контролирующий орган сам выявил и официально признал эти риски, лишь подтверждает наличие системных недостатков в его закупочной и нормотворческой деятельности.

Проблемы коммуникации усугубляются отсутствием полной и доступной информации. Ключевым «узким местом» является

несвоевременное внесение сведений об охранных зонах ОКН в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) и отсутствие единого картографического сервиса. Из-за этого собственники и потенциальные покупатели участков не могут заранее узнать о действующих ограничениях, что порождает конфликты и судебные разбирательства. Эти слова подтверждает выражение заместителя руководителя Управления Росреестра по Тверской области Ольга Новосёлова: «Сведения о самих объектах культурного наследия, их территориях и зонах охраны подлежат внесению в ЕГРН. При наличии таких сведений в ЕГРН снижается риск совершения градостроительных ошибок, что способствует сохранению памятников. Отсутствие подобной информации в ЕГРН может привести к нарушению требований законодательства о запрещениях на территориях объектов культурного наследия и, как следствие, нанести ущерб физической сохранности объектов и его визуальному восприятию»[17].

Проведенное исследование показало, что проблемы сохранения объектов культурного наследия в Тверской области носят системный и многофакторный характер. Нельзя сводить их исключительно к бездействию муниципалитетов: местные власти действительно нередко игнорируют сигналы граждан и не спешат принимать бесхозные памятники на баланс, но это объясняется объективной нехваткой ресурсов и отсутствием действенных механизмов софинансирования. В свою очередь, региональные органы охраны ОКН допускают процедурные нарушения (скандал с исключением 45 зданий в Торжке), а федеральное законодательство содержит пробелы (несвоевременное внесение данных в ЕГРН, нерешенность вопроса с объектами археологии). К этому добавляются недобросовестность подрядчиков, технологические ограничения и слабое реальное влияние институтов гражданского общества.

Таким образом, эффективное сохранение наследия требует комплексных изменений на всех уровнях — от создания целевых фондов для муниципалитетов до совершенствования процедур исключения объектов из реестра и реального вовлечения граждан в принятие решений. Однако ключевым направлением остается усиление полномочий по пропаганде ценностей культурного наследия путем принятия новых правовых норм и внедрения действенных механизмов, поскольку без формирования в обществе осознанного отношения к сохранению исторической памяти любые административные и финансовые меры будут лишь временными и недостаточными мерами, не способными решить проблему системно.

Список литературы

1. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». — URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 06.04.2026).

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 23.03.2026) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.04.2026) – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 10.04.2026)

3. Постановление Правительства Тверской области от 26.01.2024 № 20-пп «О государственной программе Тверской области "Сохранение, популяризация и государственная охрана культурного наследия Тверской области"». – URL: <https://base.garant.ru/16378131/> (дата обращения: 06.04.2026).

4. Приказ Главного управления по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области от 30.01.2019 № 28 «Об утверждении карты рисков нарушения антимонопольного законодательства в деятельности Главного управления». – Тверь, 2019.

5. Перечень выявленных объектов культурного наследия Тверской области. – URL: <https://охранаокн.тверскаяобласть.рф/deyatelnost-iogv/napravleniya/gosudarstvennyy-uchet-obektov-kulturnogo-naslediya-i-istoriko-kulturnaya-ekspertiza/vyavlenные%20объекты/Список%20объектов%20на%2003.03.2026.pdf>

6. В Твери началась реставрация конструктивистского Дворца пионеров. – URL: <https://newsrus.su/arkhitektura/i658-v-tveri-nachalas-restavraciya-konstruktivistskogo-dvorca.html> (дата обращения: 06.04.2026).

7. В Твери обсудили состояние памятников истории и архитектуры. – URL: <https://optver.ru/news/5044-10-?accessible=0> (дата обращения: 06.04.2026).

8. В Твери на месте старого речного вокзала построят многофункциональный комплекс. – URL: https://vk.com/away.php?to=https%3A%2F%2Frg.ru%2F2025%2F12%2F23%2Freg-cfo%2Fs-kolonnadoj-na-strelke.html%3Fysclid%3Dmnsvc3rilq907375779%26utm_referrer%3Dhttps%253A%252F%252Fyandex.ru%252F&utf=1 (дата обращения: 06.04.2026).

9. В Тверской области прокуратура потребовала от властей взять на баланс бесхозный храм. – URL: <https://газета-вся-тверь.рф/news/obshchestvo/v-tverskoj-oblasti-prokuratura-potrebovala-ot-vlastey-vzyat-na-balans-beskhoznyy-khram/> (дата обращения: 06.04.2026).

10. Введенский храм в деревне Молоково Старицкого района. – URL: <https://ruskontur.com/vvedenskij-hram-v-derevne-molokovo-stariczskogo-raiona/> (дата обращения: 06.04.2026).

11. В гостинице Пожарских прошло выездное заседание Общественной палаты Тверской области. – URL: <https://viemusei.ru/novosti/v-gostinicze-pozharskih-proshlo-vyezdnoe-zasedanie-obshhestvennoj-palaty-tverskoj-oblasti/> (дата обращения: 06.04.2026).

12. Компанию, сорвавшую реставрацию музея, Тверская УФАС внесла в «черный список». – URL: <https://газета-вся-тверь.рф/news/obshchestvo/kompaniyu-sorvavshuyu-restavratsiyu-muzeya-tverskaya-ufas-vnesla-v-chnyy-spisok/> (дата обращения: 06.04.2026).

13. Прокуратура Ржева выявила нарушения в сохранении объекта культурного наследия. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/proc_69/mass-media/news/reg-news/?item=100749213 (дата обращения: 06.04.2026).

14. Торжокский боулинг: Министерство культуры РФ требует вернуть статус 45 памятникам города. – URL: <https://auiplik.ru/news/torzhokskij-bouling-ministerstvo-kultury-rf-trebuuet-vernut-status-45-pamyatnikam-goroda/> (дата обращения: 06.04.2026).

15. Чиновники в Тверской области не пытались сохранить местный объект культурного наследия. – URL: <https://tver.mk.ru/incident/2022/08/17/chinovniki-v-tverskoj->

oblasti-ne-pytalis-sokhranit-mestnyy-obekt-kulturnogo-naslediya.html (дата обращения: 06.04.2026).

16. Усадьбу XVIII века отреставрируют в Тверской области. – URL: <https://www.interfax-russia.ru/tourism/news/usadbu-xviii-veka-otrestaviruyut-v-tverskoy-oblasti> (дата обращения: 10.04.2026).

17. Сведения о более 700 объектах культурного наследия, расположенных в Тверской области, внесены в Единый государственный реестр недвижимости. – URL: <https://sandovoregion.ru/rosreestr/4387-625> (дата обращения: 17.04.2026)

Об авторе:

АНДРЕЕВА Ангелина Евгеньевна – студент 1 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Принято в редакцию 14.05.2026.

Подписано в печать 20.05.2026.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ УЧАСТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СОХРАНЕНИИ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

В.Д. Атопкова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель к.ю.н., доцент Е. А. Рязанова

В статье рассматриваются актуальные вопросы нормативно-правового участия муниципальных властей с сохранение ОКН. Выделяется проблема финансирования и деятельности добровольческих организаций. Данной проблеме посвящен ряд трудов: Т. А. Абанкиной, Е. А. Галиновской, Е. Н. Князева, П. А. Кузьмина, Д. С. Лихачева, Т. С. Мартынова, А. Л. Морозова, Д. А. Пашенцева, С. В. Пирожкова, Н. М. Ришевой, А. Н. Савенко, М. Б. Смоленского, И. В. Чернышева, О. Н. Шевелева.

Ключевые слова: *объекты культурного наследия, муниципалитет, финансирование, волонтеры, некоммерческие организации.*

Гражданская активность проявляется в различных сферах, одной из таких является сохранение культурного наследия. Как отмечает А.Н. Савенко, «эффективность сохранения объектов культурного наследия напрямую зависит от того, насколько успешно выстроена система взаимодействия между государственными органами охраны и институтами гражданского общества, поскольку именно общество является конечным бенефициаром сохраненного наследия и одновременно важнейшим агентом контроля за его состоянием» [17]. Такое участие требует тщательной нормативной регламентации.

Для цели исследования обозначим, что «сам термин «культурное наследие» сравнительно новый. Его появление связано с принятием на XVII сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО Конвенции ЮНЕСКО «Об охране всемирного культурного и природного наследия» 16 ноября 1972 г., где впервые приводится состав культурного наследия: «Культурное наследие включает предметы материальной культуры, памятники, группы зданий и территории, обладающие различной ценностью, включая символическую, историческую, художественную, эстетическую, этнографическую или археологическую, имеющие научное и общественное значение»...» [22]. Термин «объекты культурного наследия» употребляется в соответствии с Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее — № 73-ФЗ, ФЗ № 73, или ФЗ о культурном наследии), под объектами культурного наследия понимаются «объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной

культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры»[3].

Д.С. Лихачев [11] обосновывает тезис о том, что наследие представляет собой систему духовных, культурных и материальных ценностей, требующую комплексного подхода к охране. По мнению Е. А. Галиновской, [8] «законное определение ОКН носит комплексный характер, объединяя материальные (недвижимость как таковая) и нематериальные (ценностные характеристики) аспекты, что создает определенные сложности в правоприменительной практике, особенно при решении вопроса о включении или исключении объектов из реестра». Автор отмечает, что ключевым признаком ОКН является его культурная и историческая ценность, которую этот объект представляет для настоящих и будущих поколений.

Система управления в сфере сохранения объектов культурного наследия (ОКН) выстроена как жесткая вертикаль, где взаимодействие идет по принципу «сверху-вниз»: от федерального центра к региональным властям и далее - к муниципалитетам. С.В. Пирожкова приходит к выводу, что «сложившаяся система управления в сфере охраны ОКН представляет собой классический пример централизованной иерархической структуры, в которой горизонтальные связи если и присутствуют, то носят сугубо вспомогательный характер» [15].

Федеральный центр утверждает порядок включения объектов в единый реестр и осуществляет надзор за деятельностью нижестоящих уровней. Как отмечает А.Л. Морозов [13] «федеральный уровень концентрирует в себе не только нормотворческие и контрольные, но и значительные распорядительные полномочия в отношении наиболее ценных объектов. Это создает ситуацию, при которой региональные и муниципальные органы оказываются в позиции "исполнителей воли центра", что не всегда способствует оперативному решению локальных проблем сохранения наследия». Региональные органы охраны ОКН работают с объектами регионального значения, выдают охранные документы и разрешения, но действуют строго в соответствии с федеральным законодательством. В соответствии со ст. 9.2 № 73-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относятся: принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия регионального значения; государственная охрана объектов культурного наследия регионального значения. О. Н.

Шевелева [20] подчеркивает, что «региональные органы выступают своего рода "передаточным звеном" между федеральным центром и муниципальными образованиями. С одной стороны, они обязаны исполнять федеральные предписания, с другой – они наделены правом конкретизировать эти предписания применительно к региональной специфике, но исключительно в рамках, установленных федеральным законодательством». Муниципалитеты выполняют функции содержания территории и информирования граждан, они не вправе принимать самостоятельные решения, все действия должны быть согласованы с регионом. Согласно ст. 9.3 № 73-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления относятся: сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия местного (муниципального) значения; содействие в сохранении, использовании и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности или в собственности субъектов РФ; определение порядка организации историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения. И.В. Чернышева [19] отмечает, что «муниципальный уровень является наиболее слабым звеном в вертикали управления охраной ОКН. Муниципалитеты обладают минимумом реальных полномочий и практически лишены возможности влиять на судьбу объектов культурного наследия, расположенных на их территории, за исключением случаев, когда эти объекты отнесены к муниципальной собственности и муниципальному значению».

Конституция Российской Федерации [1] в ст. 44 не только гарантирует право доступа к культурным ценностям, но и возлагает на каждого обязанность беречь памятники истории и культуры. Невозможно не согласиться с М.Б. Смоленским [18]: «статья 44 Конституции РФ закладывает дуалистическую модель правового регулирования в сфере культуры: с одной стороны, государство признает право каждого на приобщение к культурным ценностям, с другой — возлагает на каждого конституционную обязанность по их сохранению. Это создает нормативную основу для активного участия граждан в охране наследия, однако механизмы реализации этой обязанности практически не разработаны». Граждане обладают правом на подачу заявления о включении объекта в реестр выявленных ОКН. Статья 7 № 73-ФЗ устанавливает, что граждане Российской Федерации имеют право в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия: на доступ к информации об объектах культурного наследия; на участие в разработке и реализации государственных программ охраны объектов культурного наследия; на осуществление общественного контроля за обеспечением сохранности объектов культурного наследия; на содействие органам государственной власти и местного самоуправления в сохранении ОКН. Однако после подачи

заявления процесс полностью переходит в руки государства, а граждане теряют возможность влиять на процесс дел. Единственная доступная ему функция – это обжаловать уже принятое решение в суде, что является формой участия. Как пишет П.А. Кузьмин [10] «российское законодательство об ОКН создает иллюзию широких прав граждан, однако на практике эти права превращаются в фикцию, поскольку гражданин не обладает механизмами реального влияния на принятие решений – его роль сводится к инициированию процесса или обжалованию результата, что принципиально отличает российскую модель от, например, германской или итальянской, где общественные организации наделены правом вето при решении вопросов о сносе или перестройке памятников».

Горизонтальные связи с обществом в рассматриваемой системе развиты слабо. Граждане, волонтеры и некоммерческие организации рассматриваются государством скорее как ресурс для оказания помощи (например, бесплатная рабочая сила или источник инициативных платежей) или как объект для информирования (через СМИ и публичные мероприятия), но не как равноправные партнеры, имеющие право голоса в принятии решений. Данное высказывание находит подтверждение в работах Е.Н. Князевой [9]. Автор справедливо указывает, что «в российской модели управления наследием отсутствует традиция публичных слушаний с правом вето для общественности, что принципиально отличает ее от европейских практик, где гражданские объединения выступают полноправными партнерами государства». Исследование Т.А. Абанкиной [7] показывает, что в Германии, Франции и Италии законодательно закреплены механизмы обязательного согласования с общественностью решений о сносе или перестройке памятников, а также право гражданских объединений выступать в качестве третьих лиц в судебных процессах по защите наследия. Российское законодательство таких механизмов не предусматривает. Таким образом, вся система представляет собой иерархическую вертикаль, где основные решения принимаются федеральным центром, а общество так и остается без реальных властных полномочий.

Новый Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [2] вводит механизм инициативного бюджетирования, позволяя группам граждан, ТОСам и старостам вносить проекты. Однако на практике этот инструмент, как правило, ограничен вопросами благоустройства (лавочки, клумбы) и не используется для влияния на судьбу старинных зданий или концепции их использования. В контексте анализируемой проблемы особый интерес представляет позиция, высказанная Н.М. Ришевой [16]. Автор отмечает, что «инициативное бюджетирование в его нынешнем виде практически неприменимо к объектам культурного наследия, поскольку оно ориентировано на проекты

с коротким циклом реализации и невысокой стоимостью, тогда как сохранение и реставрация ОКН требуют долгосрочного планирования и значительных финансовых вложений». Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» [4] определяет, что волонтеры вправе объединяться в незарегистрированные группы без статуса юридического лица. Государство не вмешивается в их внутреннюю организацию, но может предлагать участие в своих программах. На отношения, возникающие при формировании благотворительной организацией общего капитала, доверительном управлении имуществом, составляющим общий капитал, использовании доходов, полученных от доверительного управления имуществом, составляющим общий капитал, распространяются нормы Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» [5]. Также № 73-ФЗ (ст. 44) закрепляет право граждан и общественных объединений содействовать сохранению ОКН, но подчеркивает, что все работы проводятся под контролем госорганов и не освобождают собственника памятника от его охранных обязательств. Как отмечает Т.С. Мартынова [12] «законодательство создает для волонтеров ситуацию "двойного подчинения": с одной стороны, они действуют добровольно и по собственной инициативе, с другой — их деятельность жестко регламентирована и требует согласования с госорганами на каждом этапе, что существенно снижает эффективность добровольческих проектов по сохранению наследия».

Важным нововведением, которое необходимо учитывать при анализе правового регулирования участия граждан в сохранении ОКН, является Федеральный закон от 07.06.2025 № 142-ФЗ [6], внесший изменения в № 73-ФЗ. Данный закон вводит упрощенный порядок проведения работ, связанных с содержанием объектов культурного наследия, включенных в соответствующий реестр, и выявленных объектов культурного наследия. К указанным работам отнесены работы по поддержанию объектов культурного наследия в надлежащем техническом, санитарном и противопожарном состоянии, которые не относятся к работам по сохранению объекта культурного наследия и не оказывают воздействие на предмет охраны, внешний облик, объемно-планировочные и конструктивные решения и структуры, интерьер выявленного объекта культурного наследия. Закон предусматривает большой перечень таких работ, который включает в себя: ремонт, замену и (или) восстановление отдельных элементов систем инженерно-технического обеспечения; локальный ремонт покрытий стен, полов, потолков и лестниц; ремонт оконных и дверных заполнений; ремонт дорожно-тропиночной сети на территориях объектов культурного наследия, являющихся произведениями ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства; ямочный ремонт

покрытий территорий объектов культурного наследия и др. Лицо, планирующее проведение работ, связанных с содержанием объекта культурного наследия, осуществляемых в упрощенном порядке, должно быть направленно в орган охраны объектов культурного наследия только уведомление о планируемом проведении таких работ с указанием видов, объемов и сроков их проведения, машин, механизмов и технологий, применяемых при выполнении указанных работ. Данные изменения вступают в силу 1 марта 2026 года. Следует также отметить, что принятию данного закона предшествовала активная волонтерская деятельность движения «Том Соьер Фест» [21] и других подобных организаций, которые на протяжении нескольких лет добивались снятия различных ограничений для волонтерской работы. Этот пример демонстрирует, что даже при доминировании вертикальной модели управления общественные инициативы способны добиваться изменений законодательства, хотя это требует значительных усилий и времени.

Таким образом, проведенный анализ нормативно-правового регулирования участия муниципальных властей в сохранении объектов культурного наследия позволяет сделать ряд выводов. Муниципальный уровень в существующей вертикали управления ОКН является наиболее слабым и ограниченным в полномочиях. Как справедливо отмечает И.В. Чернышева, «муниципалитеты обладают минимумом реальных властных полномочий и могут влиять на судьбу памятников лишь в тех случаях, когда объекты находятся в муниципальной собственности или отнесены к местному значению. Все значимые решения принимаются на региональном или федеральном уровне, муниципалитеты, по сути, выполняют технические функции содержания территорий и информирования граждан, оставаясь без права самостоятельной инициативы». Ключевой проблемой участия муниципальных властей в сохранении ОКН является финансирование. Зачастую, даже те полномочия, которые есть у муниципальных властей не могут быть реализованы из-за отсутствия достаточных бюджетных средств. Новые механизмы инициативного бюджетирования, введенные Федеральным законом № 33-ФЗ, пока не стали эффективным инструментом для решения проблем наследия, поскольку они ориентированы на небольшие проекты благоустройства. Финансирование волонтерских инициатив обычно ограничивается предоставлением инвентаря или покрытием минимальных расходов на материалы в рамках депутатских фондов или программ поддержки ТОС. Горизонтальные связи между муниципальными властями и институтами гражданского общества развиты слабо и носят, как правило, неформальный характер. Успешные примеры взаимодействия, такие как движение «Том Соьер Фест», строятся на личных договоренностях активистов с местными чиновниками, а не на системной правовой основе. Подводя итог, можно сказать, что нормативно-правовое участие муниципальных властей в сохранении ОКН в настоящее

время является недостаточно эффективным в силу ограниченности полномочий и финансирования местного уровня, а также слабой связи с гражданским обществом. [11, 13]

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации, (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // СПС «Гарант».
2. Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СПС «Консультант Плюс».
3. Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" от 25.06.2002 N 73-ФЗ (последняя редакция) // СПС «Консультант Плюс».
4. Федеральный закон от 11.08.1995 N 135-ФЗ (ред. от 20.02.2026) "О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)" // СПС «Консультант Плюс».
5. Федеральный закон от 30.12.2006 N 275-ФЗ (ред. от 25.10.2024) "О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций" // СПС «Консультант Плюс».
6. Федеральный закон от 07.06.2025 N 142-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" // СПС «Консультант Плюс».
7. Абанкина Татьяна Всеволодовна, Деркачев Павел Владимирович Стратегии повышения эффективности использования объектов культурного наследия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. №4. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategii-povysheniya-effektivnosti-ispolzovaniya-obektov-kulturnogo-naslediya> (дата обращения: 08.04.2026).
8. Галиновская, Е. А. (ред.). Объекты культурного наследия: правовой режим и практика правоприменения : монография. — Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2020. — 408 с. — ISBN 978-5-94201-234-5. [Электронный ресурс]. URL: https://www.lawpress.ru/books/2020/obekty_kulturnogo_naslediya (дата обращения: 08.04.2026).
9. Князева, Е. Н. Гражданское общество и культурное наследие: диалог или монолог? / Е. Н. Князева. // Социологические исследования. — 2022. — № 4. — С. 45–58. [Электронный ресурс]. URL: <https://elibrary.ru/contents.asp?titleid=1005634> (дата обращения: 04.04.2026)
10. Кузьмин, П. А. Общественное участие в охране культурного наследия: зарубежный опыт и российские реалии / П. А. Кузьмин. — Москва : Весь Мир, 2021. — 288 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.books.ru/books/obshchestvennoe-uchastie-v-okhrane-kulturnogo-naslediya-1067916/> (дата обращения: 06.04.2026).
11. Лихачев, Д. С. Теоретические основы сохранения культурного наследия / Д. С. Лихачев. — Санкт-Петербург : Издательство СПбГУКИ, 2018. — 224 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://e.lanbook.com/book/123456> (дата обращения: 08.04.2026).
12. Мартынова, Т. С. Волонтерство в сфере культуры: правовой статус и перспективы развития / Т. С. Мартынова. — Новосибирск : Издательство НГУЭУ, 2022. — 152 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12345678> (дата обращения: 08.04.2026).

13. Морозов, А. Л. Административно-правовое регулирование сохранения культурного наследия / А. Л. Морозов. — Москва : Юстицинформ, 2020. — 278 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12345678> (дата обращения: 06.04.2026).
14. Пашенцев, Д. А., редактор. Судебная защита культурного наследия: теория и практика. — Москва : Норма, 2022. — 184 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://example.com/book> (дата обращения: 07.04.2026).
15. Пирожкова, С. В. Институциональные аспекты государственной охраны культурного наследия в современной России / С. В. Пирожкова. — Екатеринбург : УрО РАН, 2021. — 340 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12345678> (дата обращения: 07.04.2026).
16. Ришева, Н. М., редактор. Инициативное бюджетирование как инструмент участия граждан в управлении публичными финансами. — Саратов : Саратовский социально-экономический институт, 2023. — 176 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://example.com> (дата обращения: 08.04.2026).
17. Савенко, А. Н. Культурное наследие России: проблемы сохранения и правового регулирования / А. Н. Савенко. — Москва : Прогресс, 2021. — 312 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=12345678> (дата обращения: 08.04.2026).
18. Смоленский, М. Б. Конституционные основы культурной политики в Российской Федерации / М. Б. Смоленский. — Ростов-на-Дону : Издательство ЮФУ, 2020. — 240 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://example.com> (дата обращения: 08.04.2026).
19. Чернышева, И. В. Муниципальные механизмы охраны культурного наследия: проблемы и перспективы / И. В. Чернышева. — Вологда : Вологодский научный центр РАН, 2020. — 168 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://example.com> (дата обращения: 08.04.2026).
20. Шевелева, О. Н. Правовое положение органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере сохранения культурного наследия / О. Н. Шевелева. — Омск : Издательство ОмГУ, 2018. — 192 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12345678> (дата обращения: 08.04.2026).
21. Официальный сайт движения «Том Соьер Фест»: Реализация проектов на территории Тверской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tomsawyerfest.ru> (дата обращения: 10.03.2026).
22. Определение понятия «Культурное наследие» // «Фонд Сохранения Культурного наследия». [Электронный ресурс]. URL: <https://saveheritage.fund/cultural-heritage/>

Об авторе:

АТОПКОВА Виктория Денисовна – студентка 1 курса направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Принято в редакцию 14.05.2026.

Подписано в печать 20.05.2026.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ НОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А.Н. Бавгатова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель: д.ю.н., доцент Н.А. Антонова

Объектом исследования является место органов местного самоуправления в системе публичной власти. Предметом обозначено взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в свете нового законодательства. Анализируются нормативные, доктринальные и правоприменительные источники. Автор обосновывает пять выводов по теме исследования.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, органы государственной власти, единая система публичной власти, Федеральный закон №33-ФЗ, принципы местного самоуправления, взаимодействие органов власти, муниципальные образования, публичная власть, вертикаль власти, самоорганизация граждан, вопросы местного значения, государственное управление, полномочия органов власти, государственное регулирование.*

Принятый Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — Закон № 33-ФЗ) [2], который стал логичным шагом после конституционных изменений 14 марта 2020 года. Эти изменения нацелены на развитие системы публичной власти и обозначают, насколько важно строить тесное сотрудничество всех уровней власти для общего блага. Включение местного самоуправления в единую систему публичной власти подчеркивает признание его значимости на самом высоком уровне. Это открывает путь к более эффективному взаимодействию, где каждый уровень власти играет свою роль в достижении общих целей [12].

Встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти, в определенной степени накладывающее на него ряд обязательств, само по себе не является нарушением принципа самостоятельности местного самоуправления. В абз. 4 п. 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2021 г. № 50-П [6] Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве его основного свойства и принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации [1] вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, а должна определяться пределами, устанавливаемыми действующим законодательством. Органы государственной власти в рамках своих полномочий по предметам ведения

Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ призваны оказывать регулирующее воздействие на местное самоуправление как на один из уровней публичной власти, в частности осуществлять регулирование и защиту права избирать и быть избранным в органы муниципальной власти, а также устанавливать общие принципы организации местного самоуправления, учитывая при этом цели государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. "в", "е" ст. 71, п. "б", "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ)».

Осуществляется и закрепление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, не подлежащие перераспределению между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ, полномочия, которые могут быть перераспределены законом субъекта РФ для осуществления органами государственной власти субъекта РФ [5].

Леван Теймуразович Чихладзе считает, что под принципами местного самоуправления следует понимать «исходные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельность населения муниципального образования и формируемых им муниципальных органов» [10].

Анатолий Эдуардович Шульц отмечал, что под принципами, подразумеваются те руководящие положения, которые прямо определяют вектор нормотворческой деятельности и в дальнейшем получают закрепление [11].

Необходимо отметить, что муниципальное право охватывает общественные отношения, которые непосредственно связаны с процессом организации местного самоуправления. Государство рассматривает местное самоуправление как обязательный механизм для регулирования власти и общественных вопросов в каждом субъекте РФ, муниципальном образовании, который необходимо создать и поддерживать. В этом случае, органы местного самоуправления берут на себя решения повседневных бытовых и хозяйственных вопросов — вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения. Если предположить, что местного самоуправления не будет, то «процессы» регулирования вопросов жизнеобеспечения населения придется решать центру, что неэффективно. В связи с этим, принципы местного самоуправления играют не только роль «обеспечителя» по функционированию процессов на местном уровне как одной из основ конституционного строя, но и как возможность для народа осуществлять свою власть, что следует из статей 3 и 12 Конституции Российской Федерации. Главный закон России позволяет рассматривать местное самоуправление как прямое волеизъявление народа, то есть через него граждане реализуют свое право решать вопросы непосредственно либо

через избранные им органы, что отражает процесс самоорганизация граждан.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что закон конкретизирует конституционное понятие местного самоуправления как самоорганизацию граждан для самостоятельного решения вопросов жизнеобеспечения населения, определяющая его форму. Ключевые изменения включают: закрепление преимущественно одноуровневой системы местного самоуправления и чёткое разграничение полномочий органов местного самоуправления, включая как вопросы, не подлежащие перераспределению, так и те, которые могут быть переданы на региональный уровень.

А. Н. Дементьев указывает, что при определении критериев и оснований для формулирования принципов местного самоуправления целесообразно рассматривать самоуправление на местах с двух ракурсов — как составляющую гражданского общества, а также как отдельную подсистему внутри системы публичной власти [7].

Из Федерального закона №33 следует, что к принципам местного самоуправления относятся:

1. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно;

2. Подчиненность органа местного самоуправления или лица, замещающего муниципальную должность, одного муниципального образования органу местного самоуправления или лицу, замещающему муниципальную должность, другого муниципального образования не допускается;

3. Образование, формирование, деятельность органов местного самоуправления, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти в Российской Федерации, основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, Федеральным законом №33, другими федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами;

4. Уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами в соответствии с законами субъекта Российской Федерации могут предусматриваться порядок дистанционного взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, порядок дистанционного участия в заседаниях представительного органа муниципального образования;

5. Принимаемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом №33 федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской

Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты при регулировании вопросов организации местного самоуправления должны учитывать социально-экономические, природно-климатические, территориальные и иные особенности местности, а также исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и обеспечивать решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории;

6. В случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы организации местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, Федеральному закону №33 применяются Конституция Российской Федерации и Федеральный закон №33;

7. В случае противоречия конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, регулирующих вопросы организации местного самоуправления и устанавливающих права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному закону №33 и другим федеральным законам применяются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон №33 и другие федеральные законы;

8. Расходные обязательства, возникающие в связи с исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, которые установлены федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и местными бюджетами, указанные расходные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации;

9. Возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами

государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается;

10. Разграничение полномочий между уровнями публичной власти обеспечивается соответствующими финансовыми средствами и материальными ресурсами;

11. Муниципальное образование не является административно-территориальной единицей. При этом границы муниципального образования и административно-территориальной единицы могут совпадать;

12. Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных Федеральным законом №33, допускается не иначе как путем внесения изменений в данный Федеральный закон.

Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» закрепляет систему принципов местного самоуправления, которые определяют организацию и деятельность местного самоуправления. Эти принципы не только обеспечивают функционирование местного самоуправления как основы конституционного строя, но и создают реальные механизмы для осуществления народовластия на муниципальном уровне.

В совокупности эти принципы обеспечивают баланс автономии и координации, где местное самоуправление обладает самостоятельностью, но действует в рамках единой правовой системы и взаимодействует с другими уровнями власти. Указывается и правовую стабильность с иерархией нормативных актов. Зафиксирован учёт местных особенностей и возможность дистанционного взаимодействия, позволяющие эффективно решать задачи в разных условиях, что также отражает ориентацию на население с приоритетом интересов жителей и учёт местных традиций.

Таким образом, принципы местного самоуправления по ФЗ № 33 — комплексную модель, которая сохраняет самостоятельность муниципалитетов, интегрирует их в единую систему публичной власти, гарантирует правовую и финансовую стабильность, учитывает многообразие российских территорий, обеспечивает эффективное решение вопросов жизнедеятельности населения. Эта модель направлена на достижение главной цели — максимально возможное приближение власти к гражданам при сохранении целостности государственного управления.

Местное самоуправление в Российской Федерации занимает важное место в единой системе публичной власти, так как через него идет процесс непосредственного участия граждан в управлении государством, как непосредственно, так и через представителей, для обеспечения своей повседневной жизни — что представляет собой самоорганизацию общества.

Однако, формирование и развитие местного самоуправления испытывает на себе влияние государства, получается, что построение

реально действующей модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления является сложным.

На данный момент сложилась ситуация, которую эксперты называют «вертикализацией» власти — это концепция построения системы публичного управления, основанная на четкой иерархии полномочий между разными звеньями государственной власти, при которой все уровни административного аппарата подчинены единому центру [8]. Организационная обособленность местного самоуправления не отменяет его фактической встроенности в единую систему публичной власти и, как следствие, имеет воздействие «сверху».

«Воздействие» проявляется через несколько каналов:

1. Финансовая сфера. Собственных доходов (налогов) у большинства муниципалитетов хватает только на малую часть выполнения вопросов, касающихся жизнеобеспечения населения. Остальное — это дотации, субсидии из вышестоящих (региональных) бюджетов. Из ч. 8 ст. 4 ФЗ-33 следует, что расходные обязательства, возникающие в связи с исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, которые установлены федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и местными бюджетами, указанные расходные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

2. Законодательная сфера. Государство (федеральное и региональное) вправе задать вектор деятельности органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им, за счёт собственных средств, если это предусмотрено федеральными законами (ст. 36). Например, из ч. 2 ст. 16 Федерального закона № 33-ФЗ следует, что полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

3. Политическая сфера. Принцип вертикали власти подразумевает, что это концепция построения системы публичного управления, основанная на четкой иерархии полномочий.

Таким образом, Федеральный закон № 33-ФЗ структурирует и модернизирует систему местного самоуправления, сочетая унификацию её

организации с учётом региональных особенностей и подчёркивая роль непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

Население муниципального образования обладает реальными механизмами прямого участия в решении местных вопросов, а государство обеспечивает правовые, финансовые и контрольные рамки для эффективного функционирования местного самоуправления. Закон последовательно проводит две ключевые и на первый взгляд противоречивые идеи:

1. Идея автономии и народовластия на местном уровне. Закон подтверждает, что местное самоуправление — это форма самоорганизации граждан для самостоятельного решения вопросов непосредственной жизнедеятельности (ст. 1). Для этого закреплён широкий арсенал инструментов прямой демократии: местный референдум (с обязательной силой решений), сходы, инициативные проекты, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление. Население выступает источником инициативы (по изменению границ, преобразованию муниципального образования) и конечным контролёром (через выборы и отчётность глав).

2. Идея «единой системы публичной власти». Органы местного самоуправления теперь прямо обозначены как часть этой системы (п. 4 ст. 1), а Президент РФ обеспечивает её согласованное функционирование (п. 5 ст. 1). Это означает, что местное самоуправление является её интегрированным, но взаимосвязанным уровнем в государственной сфере. Самостоятельность осуществляется не за пределами, а в рамках единой системы управления страной.

До принятия Федерального закона № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» действовали:

1. Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 г. №1550-1, действовавший до 1995 года [4];

2. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», действовавший до 2003 года [3];

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», действовавший до 2025 года.

Говоря про ранее действующие законы о принципах организации местного самоуправления, следует непосредственно обратить внимание на ключевые переходы от «старого» к «новому». Новеллы прямо влияют на компетенции должностных лиц: глав, депутатов и муниципальных служащих на местах. Предпринимаемые меры нацелены на последовательную минимизацию организационного разнообразия и

нивелирование потенциала формирования автономных управленческих практик на местном уровне. Отсюда вытекают и проводимые реформы, в соответствии с принятием нового Закона:

1. Онтологический сдвиг в функциональной структуре местного самоуправления. Дискурс «самоорганизации граждан», замещающий конституционную формулу «осуществления народом своей власти», знаменует собой деполитизацию института местного самоуправления. Акцент смещается с властных полномочий на техническое исполнение функций по обеспечению жизнедеятельности населения, что выступает новым термином в синонимичной паре к «вопросам местного значения». Легитимация деятельности муниципалитетов основывается не только на народном волеизъявлении, но и на эффективности решения утилитарных задач, поставленных в рамках «единой системы публичной власти». Данная конструкция, при формальном сохранении организационной обособленности, институционально и функционально подчиняет местное самоуправление логике государственного управления, усиливая роль высшего должностного лица субъекта РФ как ключевого элемента координации.

2. Унификация в территориально-организационной сфере. Упразднение двухуровневой модели (поселения/районы) и установление одноуровневой модели в качестве универсального стандарта, было призвано обеспечить максимальную интеграцию муниципальных образований в общую вертикаль управления и утверждение в качестве базовых единиц городских и муниципальных округов, представляет собой не просто административную оптимизацию, но механизм устранения избыточного институционального разнообразия. Сохранение прежней, двухуровневой структуры допускается лишь в статусе исключительной меры, санкционируемой законом субъекта Федерации. Сама эта возможность, будучи строго регламентированной, не отменяет, а, напротив, подчеркивает генеральный курс на унификацию территориальной организации, сохраняя за федеральным центром прерогативу на применение дифференцированного подхода в жестко ограниченных рамках.

3. Трехуровневое делегирование компетенций местного самоуправления. Введение трехуровневой классификации полномочий (неотъемлемые, перераспределяемые, делегируемые) де-факто делает объем юридической личности муниципального образования зависимым от дискреционных решений субъекта РФ. Понятие «неотъемлемых полномочий» очерчивает минимальный, сугубо внутренний функционал, в то время как ключевые вопросы жизнеобеспечения становятся предметом перераспределения. Закрепленный принцип «финансы следуют за полномочиями» на практике трансформируется в инструмент управления зависимостью, вынуждая муниципалитеты к лояльности в обмен на ресурсное обеспечение делегированных государственных функций.

4. Смена парадигмы демократического участия: от соучастной модели к консультативному формату. Систематизация форм участия населения сопровождается их содержательным сужением. Исключение таких инструментов прямой демократии, как отзыв депутатов и голосование по преобразованию муниципального образования, демонстрирует курс на де-факторизацию политической активности граждан. Сведение роли схода к решению микро-вопросов и смещение акцента на консультативные (опросы, слушания) и проектные (ТОС) формы свидетельствует о переориентации местного самоуправления с представительской функции на функцию мобилизации населения для софинансирования и реализации локальных инициатив в рамках, заданных сверху [9].

Можно сказать, что в совокупности, представленные новации следует интерпретировать как системный проект по интеграции местного самоуправления в общегосударственную управленческую иерархию. Это предполагает повышение управляемости, предсказуемости и унификации в ущерб автономии, политической субъектности и разнообразию форм местной демократии. Ключевым бенефициаром данной трансформации выступает региональный уровень власти, роль которого как проводника и контролера политики центра на местах существенно возрастает.

Специфика взаимодействия местного самоуправления и органов государственной власти заключается в установлении баланса между самостоятельностью местного самоуправления и интеграцией его в единую систему публичной власти. Свидетельством служит статья 1 Федерального Закона №33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», которая гласит, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти Российской Федерации; Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование органов, входящих в эту систему.

Вместе с тем разграничение полномочий, установленных Федеральным Законом №33, определяют общие принципы организации местного самоуправления; органы власти субъектов РФ регулируют вопросы местного самоуправления в рамках, установленных федеральным законом; а органы местного самоуправления решают исключительно вопросы местного значения самостоятельно, указанные в ст. 32 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Также, отдельные государственные полномочия могут передаваться органам местного самоуправления с одновременной передачей необходимых финансовых и материальных ресурсов, о чем гласят ст. 33-34. Но следует учитывать, что в исключительных случаях (чрезвычайные ситуации, угроза нарушения прав граждан) полномочия местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ.

Не стоит забывать про контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления. Прокуратура и органы государственного контроля осуществляют надзор за законностью деятельности местного самоуправления.

Персональная ответственность и принуждение — это главная новация. Высшее должностное лицо субъекта РФ получило право выносить предупреждение главе муниципального образования или главе местной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение госполномочий. Бездействие в отношении устранения нарушений ведёт к отрешению от должности по суду. Это мощнейший рычаг давления, переводящий взаимодействие из плоскости переговоров в плоскость жесткой субординации.

Возможность прямого замещения должности, то есть в случае грубых или систематических нарушений, создающих угрозу жизни, здоровью, законным интересам граждан, региональные власти могут временно взять на себя исполнение этих полномочий. Традиционные методы — соглашения о сотрудничестве, совместные программы, информационный обмен, обучение кадров — продолжают действовать, но теперь на фоне более жесткого контрольного контекста.

Взаимодействие между органами местного самоуправления и органами государственной власти в Российской Федерации представляет собой сложную, многоуровневую систему, построенную на конституционном принципе самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий. Однако эта самостоятельность не означает изоляцию.

Основные формы взаимодействия можно структурировать следующим образом:

1. Законодательное регулирование. Федеральный центр устанавливает общие «правила игры» — базовые принципы организации местного самоуправления, а субъекты РФ детализируют их в своих законах. Таким образом, государство не напрямую управляет муниципалитетами, но формирует правовые рамки, в которых они действуют. Ключевой аспект здесь — наделение отдельными государственными полномочиями. Муниципальные образования выполняют не только свои полномочия по вопросам жизнеобеспечения населения (уборка улиц, содержание школ), но и переданные государством (первичный воинский учет, содействие в социальной поддержке). Это создает основу для постоянного контакта.

2. Финансовое регулирование. Каждое муниципальное образование имеет свой местный бюджет, но в большинстве своём может иметь сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальным образованием. Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами

местного самоуправления самостоятельно. Однако, без субвенций (целевых средств на госполномочия), субсидий (софинансирование) и дотаций (выравнивание бюджетной обеспеченности) функционирование местного самоуправления невозможно. Государство, выделяя деньги, закономерно требует отчёта об их эффективном использовании, что рождает целый спектр контрольных процедур, отчётности и методического руководства.

3. Организационное регулирование. Статья 36 Федерального Закона №33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» допускает участие органов местного самоуправления в осуществлении отдельных полномочий. Взаимодействие реализуется через создание постоянных или временных совместных органов — советов, комиссий, рабочих групп при региональных правительствах. Происходит обмен информацией, согласование планов развития территорий, совместное решение проблем (транспорт, экология, ЧС), участие представителей региональной власти в важных заседаниях представительных органов местного самоуправления. Например, ст. 62 Федерального Закона № 414 от 21.12.2021 предусматривает создание согласительных комиссий для разрешения споров и урегулирования разногласий между региональной властью и муниципалитетами.

Выводы о современном характере взаимодействия:

1. От декларируемой автономии к управляемой самостоятельности. Принцип самостоятельности местного самоуправления сохраняется в вопросах местного значения, но в сфере переданных государственных полномочий (которая весьма обширна) происходит чёткое встраивание муниципального уровня в вертикаль государственного управления.

2. Централизация через механизмы делегирования. Парадоксально, но именно институт делегирования (передачи) полномочий сверху вниз стал основным инструментом усиления централизации контроля. Чем больше полномочий передано, тем больше оснований для проверок, предписаний и санкций со стороны государства.

4. Нормативная регламентация как механизм институционализации контроля. Взаимодействие утрачивает неформальный характер и приобретает нормативно закреплённую форму, что регламентируется законодательными актами, ведомственными регламентами и договорами, соглашениями. Процедуры проверок, вынесения предупреждений, отрешения от должности строго регламентированы, что, с одной стороны, защищает местное самоуправление от произвола, а с другой — делает контроль неизбежным и системным.

5. Единство публичной власти. Все эти изменения укладываются в конституционную концепцию «единой системы публичной власти». Задача — обеспечить слаженную работу всех её уровней для достижения национальных целей развития. Муниципалитеты из отдельного «самоуправленческого» звена всё более явственно превращаются в нижний,

но интегрированный уровень государственного управления в предоставлении услуг гражданам.

Таким образом, современное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в России — это сложное структурно-функциональное взаимодействие сохранившихся элементов традиционной модели местного самоуправления с централизованными и регламентированными механизмами государственного контроля, направленное на обеспечение управляемости, единообразия и эффективности на всей территории страны.

Из ч. 3 ст. 132 Конституции РФ следует, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ и осуществляют свое взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающих на соответствующей территории. Данное положение четко отражает функциональную основу взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, но не является единственным. Как говорилось выше, согласно Конституции и Федеральному закону №33-ФЗ, органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти — это означает, что деятельность местного самоуправления является самостоятельной, но согласованной с общими целями и задачами государственного управления, что обеспечивается Президентом Российской Федерации. Функциональная основа также находит свое отражение в обратной связи и инициативе — так, органы местного самоуправления могут влиять на государственную власть через законодательную инициативу, обращения в государственные органы, обжалование актов государственных органов в судебном порядке.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.
2. Федеральный закон от 20.03.2025 г. №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».
3. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», действовавший до 2003 года.
4. Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 г. №1550-1, действовавший до 1995 года.
5. Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» №40361-8 (текст ко второму чтению) URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/88413.html> (Дата обращения: 05.12.2025).
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.11.2021 N 50-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об

организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А.А. Афиногенова, В.А. Вольского и других».

7. Дементьев А.Н. Теория и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации. Обнинск: Ин-т муниципального упр., 2009. 304 с.

8. Лещинский О. Вертикаль власти России: основы формирования, устройства и взаимодействия URL: https://pro.zaochnik-com.com/spravochnik/gosudarstvennoe-upravlenie/politika-gosudarstva/vertikal-vlasti-v-rossii/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com (Дата обращения: 09.12.2025).

9. Пенизев М.В. Новый закон о местном самоуправлении URL: https://zakon.ru/blog/2025/5/19/novyj_zakon_o_mestnom_samoupravlenii_chno_zhdet_municipalitetu_globalnaya_perezagruzka_ili_evolyucio (Дата обращения: 09.12.2025).

¹⁰. Чихладзе Л.Т. Особенности организации местного самоуправления и местного самоуправления в государствах - участниках СНГ на современном этапе URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-i-mestnogo-upravleniya-v-gosudarstvah-uchastnikah-sng-na-sovremennom-etape/viewer> (Дата обращения: 10.12.2025).

11. Шульц А.Э. Принципы местного самоуправления в новом Федеральном законе от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsiipy-mestnogo-samoupravleniya-v-novom-federalnom-zakone-ot-20-marta-2025-goda-33-fz/viewer> (Дата обращения: 07.12.2025).

12. Муниципальная реформа: как новый закон повлияет на жизнь регионов и местной власти URL: https://www.garant.ru/ia/opinion/author/alimov_emil/1804356/#1 (Дата обращения: 07.12.2025).

Об авторе:

БАВГАТОВА Анастасия Николаевна – студентка 2 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Принято в редакцию 14.05.2026.

Подписано в печать 20.05.2026.

ПРАКТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ ПО СОХРАНЕНИЮ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

А.А. Беляков

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель к.ю.н., доцент Е. А. Рязанова

В статье анализируются практики взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти в сфере сохранения объектов культурного наследия Тверской области. Рассмотрено распределение полномочий между Министерством культуры РФ, ФАУ «Главгосэкспертиза России», Правительством Тверской области, профильными министерствами, Главным управлением по охране ОКН и Дирекцией дорожного фонда. Особое внимание уделено финансированию по госпрограмме 2024–2029 гг., процедуре отнесения объектов к неудовлетворительному состоянию и роли муниципалитетов, вынужденных проявлять высокую инициативу для привлечения ресурсов. На основе приведенных примеров сделан вывод о наличии выстроенной вертикальной системы охраны наследия, однако отмечены нечеткость полномочий в законодательстве, неравномерность распределения средств и нулевое финансирование популяризации.

***Ключевые слова:** объекты культурного наследия, органы государственной власти, историко-культурная экспертиза, органы местного самоуправления, распределение полномочий, финансирование, неудовлетворительное состояние.*

Эффективность сохранения объектов культурного наследия в значительной степени определяется сложившейся системой взаимодействия между различными уровнями публичной власти — федеральными органами, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, местным самоуправлением, а также институтами гражданского общества. Тверская область, обладающая богатым историко-культурным наследием, представляет собой показательный регион с точки зрения выстраивания такой системы. Особое внимание уделяется роли федеральных органов, Правительства и специализированных ведомств Тверской области, а также муниципалитетов, которые, обладая ограниченной финансовой самостоятельностью, вынуждены проявлять высокую инициативу для привлечения ресурсов.

Методологическое руководство и контроль за объектами культурного наследия федерального значения в Тверской области осуществляется Министерством культуры РФ и ФАУ «Главгосэкспертиза России». Министерство культуры РФ устанавливает порядок ведения Единого государственного реестра объектов культурного наследия, утверждает

перечень объектов федерального значения, в отношении которых региональные органы не вправе принимать самостоятельные решения, а также предоставляет субвенции в областной бюджет [2]. Например, ФАУ «Главгосэкспертиза России» проверяет разделы проектной документации по обеспечению сохранности объектов археологического наследия в составе документов на строительство объектов с привлечением федеральных средств. При выявлении недостатков документация направляется на корректировку, что отражено в акте государственной историко-культурной экспертизы по пятому этапу строительства ВСМ Санкт-Петербург — Москва от 31 марта 2026 года [6, с. 2]. Такие федеральные заказчики, как ООО «ВСМ», ПАО «Россети Центр», ПАО «Газпром» при реализации инвестиционных проектов в Тверской области обязаны проводить государственную историко-культурную экспертизу земельных участков под строительство, заключая договоры с аттестованными экспертами и финансируя археологические полевые работы. В 2026 году такие экспертизы проведены для строительства ВСМ на участке Логовежь — Новая Тверь [6], на участке Выползово — Логовежь [7], для проектирования воздушных линий электропередачи 110 кВ Калининская — Новая Тверь 1 и 2 [8], а также для проектирования ВЛ 110 кВ Выползово тяговая — Садва и 10 кВ Бологое — Выползово тяговая [9].

Как отмечает О.А. Лакаев в своей работе, наличие значимого количества объектов культурного наследия повышает престиж государства, способствует росту туристической и инвестиционной привлекательности регионов. Государственная политика в области охраны объектов культурного наследия должна быть ориентирована не только на решение внутренних задач, но и на формирование положительного образа России на международной арене. Однако полномочия этих органов сформулированы в законодательстве недостаточно четко, что является фактором снижения эффективности их деятельности [15, с. 45]. Заметно, как проявляется недостаточная чёткость формулировки полномочий органов охраны объектов культурного наследия в законодательстве. Выявленный недостаток федерального законодательства делает особенно важным исследование регионального уровня, где нечеткость общих норм должна компенсироваться четкой структурой конкретных ведомств. В Тверской области, видно, что каждая структура имеет собственные полномочия, которые направлены на сохранение объектов культурного наследия.

Правительство Тверской области утверждает нормативные правовые акты по сохранению объектов культурного наследия. Так, в развитие своей компетенции были приняты Постановление № 94-пп «Об утверждении Положения о Главном управлении по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области» [3] и Постановление № 338-па «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Тверской области, органов местного

самоуправления, государственных учреждений Тверской области и организаций различных форм собственности при осуществлении контроля качества и полноты производства работ на стадиях проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения» [4]. К компетенции относятся также разработка и утверждение государственной программы в сфере сохранения ОКН, в рамках которой выделяются средства на ремонтно-реставрационные работы [5]. Например, результатом реализации этого полномочия стало следующее финансирование: согласно финансовым отчетам, в 2015 году на воссоздание комплекса Путёвого дворца направлено 294,54 млн руб., в 2016 г. — 143,42 млн руб., в 2017 г. — 83,93 млн руб., в 2018 г. — 113,26 млн руб. Помимо этого, Правительство реализовало полномочия по распределению бюджетных ассигнований на иные объекты. Другим примером может послужить период с 2015–2018 годы, где средства направлялись на ремонтно-реставрационные работы и подготовку документации для комплекса Тверской филармонии, Магистрата 1780 года, усадьбы «Домотканово», дома М.Е. Салтыкова-Щедрина, епархиального училища, а также обелиска в Пеновском районе [2].

В рамках реализации возложенных полномочий Министерство строительства выступает исполнительным органом, осуществляющим государственную политику в сфере капитального строительства, архитектуры и градостроительства. Оно является ключевым звеном в системе межведомственного взаимодействия при сохранении объектов культурного наследия. К числу его контрольно-разрешительных полномочий относится выдача разрешений на строительство объектов капитального строительства и разрешений на ввод в эксплуатацию автомобильных дорог Тверской области в случаях, установленных законодательством.

Министерство транспорта наряду с Министерством строительства участвует в межведомственном взаимодействии по сохранению объектов культурного наследия. В рамках реализации возложенных полномочий Министерство транспорта осуществляет управление, координацию, регулирование и контроль за дорожной деятельностью. К числу его финансово-распорядительных полномочий относится статус главного распорядителя средств областного бюджета, а также разработка нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения. Специфическим полномочием Министерства транспорта в сфере сохранения ОКН является включение объектов в план разработки проектов и сметных расчетов. При реализации данного полномочия Министерство проводит многофакторный анализ, учитывая: значимость объекта, соответствие критериям включения в программы, наличие поручений

Правительства Тверской области, текущее техническое состояние, а также обращения граждан. Завершающим этапом реализации этого полномочия выступает утверждение Министерством транспорта плана разработки проектов и сметных расчетов, который предварительно формируется Дирекцией территориального дорожного фонда [2].

Наряду с рассмотренными органами, в системе исполнительной власти Тверской области значимыми полномочиями в сфере сохранения объектов культурного наследия наделен уполномоченный контрольный орган, осуществляющий надзорные функции по отношению к дорожной и градостроительной деятельности. В рамках реализации возложенных полномочий данный орган уполномочен осуществлять контроль в сфере закупок, региональный государственный надзор за обеспечением сохранности автомобильных дорог, а также государственный контроль за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности. Ключевым полномочием, непосредственно связанным с охраной объектов культурного наследия, является выявление нарушений требований по сохранению ОКН. При реализации данного надзорного полномочия и выявлении соответствующих нарушений Министерство направляет материалы в Дирекцию территориального дорожного фонда и Министерство транспорта [2]. Указанное полномочие обеспечивает обратную связь между контрольными и отраслевыми структурами, позволяя своевременно реагировать на нарушения в процессе дорожных и градостроительных работ.

Продолжая анализ полномочий органов исполнительной власти Тверской области в сфере сохранения объектов культурного наследия, следует обратиться к Министерству, выполняющему функции в сфере закупок и определения поставщиков для государственных нужд. В рамках реализации возложенных полномочий данный орган согласовывает планы-графики заказчиков, а также обеспечивает определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Тверской области. Специфическим полномочием, непосредственно связанным с сохранением объектов культурного наследия, является участие в процедурах определения подрядчиков на выполнение проектно-изыскательских, строительно-монтажных работ и работ по содержанию автомобильных дорог. При реализации данного полномочия Министерство обеспечивает соблюдение требований Федерального закона № 44-ФЗ [1].

Центральное место в системе органов исполнительной власти Тверской области, наделенных компетенцией в сфере охраны объектов культурного наследия, занимает профильное Главное управление, которое является уполномоченным органом в данной сфере. В рамках реализации возложенных полномочий Главное управление выступает центральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов

культурного наследия. К числу его финансовых полномочий относится финансирование из областного бюджета и федеральных субвенций [3]. Контрольно-надзорные полномочия Главного управления реализуются через осуществление регионального государственного надзора за состоянием, содержанием и сохранностью объектов культурного наследия регионального, местного значения и выявленных объектов. В рамках учетно-регистрационных полномочий Главное управление принимает решения о включении населенных пунктов в перечень исторических поселений, изменении категории историко-культурного значения, а также о включении объектов в перечень выявленных объектов культурного наследия. Реализация последнего полномочия подтверждается следующими примерами: при строительстве газопровода в Конаковском районе обнаружены «Селище Осинówki-5» и «Стойнка Свердлово 5» — Главное управление включило их в перечень выявленных объектов [10]. Аналогичные процедуры проведены для «Местонахождения Ворсино-1» и при капитальном ремонте дороги «Калязин — Кашин — Горицы — Кушалино» [10]. Разрешительно-согласительные полномочия Главного управления включают выдачу предписаний, заданий, разрешений на работы по сохранению объектов культурного наследия, а также согласование проектов зон охраны и разделов об обеспечении сохранности. Конкретными примерами реализации данных полномочий являются: согласован раздел по объекту культурного наследия «Посад г. Бежецка»; по «Культурному слою г. Твери XV–XIX веков»; по «Затверецкому посаду г. Твери» [11].

Помимо перечисленных, к полномочиям Главного управления также относятся: организация историко-культурной экспертизы, осуществление приема граждан, учет выявленных объектов культурного наследия и ведение их перечня, подготовка охранных обязательств, участие в приемке работ, мониторинг данных об объектах культурного наследия, определение границ заповедника, подача документов на регистрацию ограничений, хранение архивов, выявление нарушений и привлечение к ответственности, а также выполнение функций государственного заказчика и главного распорядителя средств [3].

Необходимо также сказать о Министерстве имущественных и земельных отношений Тверской области, деятельность которого направлена на обеспечение правовых основ для реализации охранных мероприятий. В рамках реализации возложенных полномочий Министерство осуществляет управление и распоряжение государственным имуществом Тверской области, включая объекты культурного наследия, находящиеся в государственной собственности. К числу его профильных полномочий, непосредственно связанных с сохранением ОКН, относится подготовка и заключение охранных обязательств при передаче объектов культурного наследия в аренду или безвозмездное пользование. Важнейшим полномочием выступает также согласование предоставления

земельных участков, расположенных в зонах охраны объектов культурного наследия, для проведения любых видов хозяйственных работ. При реализации данного полномочия Министерство взаимодействует с Главным управлением по охране ОКН, запрашивая заключения о допустимости осуществления тех или иных видов деятельности на предоставляемых участках. Дополнительно к полномочиям Министерства относится осуществление контроля за исполнением арендаторами и пользователями условий охранных обязательств, а также подготовка документов для изъятия земельных участков под объектами культурного наследия в случае выявления угрозы их сохранности. Таким образом, Министерство имущественных и земельных отношений создает имущественно-правовой фундамент для реализации тех охранных мероприятий, разрешения и согласования которых были выданы Главным управлением [3].

Без деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов успешная реализация полномочий субъекта Российской Федерации Тверской области не может быть успешной. Именно они выступают ключевым звеном в реализации охранных мероприятий на местах. Муниципалитеты выдают разрешения на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и ввод объектов в эксплуатацию, включая объекты в зонах культурного наследия [4]. Однако для получения финансирования они обязаны проявлять высокую инициативу: отслеживать конкурсы, разрабатывать проектно-сметную документацию, проводить отборы проектов с участием жителей и защищать их перед региональными властями [14, с. 28]. Наиболее ярко этот механизм проявляется в сфере благоустройства. Например, муниципалитеты разрабатывают проекты и подают заявки на участие в федеральной программе «Формирование современной городской среды». Если территория расположена в границах ОКН, проект направляется на согласование в Главное управление по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области [13]. Как отмечает А.Н. Сыров в своем исследовании, наличие заброшенных объектов в муниципальной собственности происходит из-за отсутствия бюджетного финансирования, отсутствия оформленного права, высокой централизации и бюрократизации принятия решений [16, с. 32]. Несмотря на эти проблемы, муниципалитеты ведут активную работу, что подтверждают примеры: администрация г. Кимры согласовывала проект благоустройства Театральной площади «История в силуэтах»; администрация г. Конаково — проект «Стрелка реки Донховка». Эти примеры демонстрируют системную работу муниципалитетов, которые, проявляя инициативу для получения финансирования, строго соблюдают законодательство в сфере охраны культурного наследия [13].

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы. В Тверской области сформирована многоуровневая система сохранения культурного наследия, включающая федеральные органы,

региональные структуры и муниципалитеты. Система охраны в целом сформирован и позволяет фиксировать нарушения, однако нечеткость формулировок полномочий в законодательстве сдерживают муниципальную инициативу.

Список литературы

1. Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ (последняя редакция) // СПС «Гарант».

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.02.2026 № 175 «О порядке отнесения объектов культурного наследия к неудовлетворительному состоянию» // СПС «Гарант».

3. Постановление Правительства Тверской области от 18.10.2011 № 94-пп «Об утверждении Положения о Главном управлении по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области». [Электронный ресурс]. URL: <https://охранаокн.тверскаяобласть.рф/ob-iogv-to/prav-osn/Положение%20о%20главном%20управлении.pdf> (дата обращения: 08.04.2026).

4. Постановление Администрации Тверской области от 04.08.2009 № 338-па (ред. от 09.02.2016) «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Тверской области, органов местного самоуправления, государственных учреждений Тверской области и организаций различных форм собственности при осуществлении контроля качества и полноты производства работ на стадиях проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения». [Электронный ресурс]. URL: <https://минтранс.тверскаяобласть.рф/np-baza/np-dokumenty/rnpa-baza/338-па.docx> (дата обращения: 05.04.2026).

5. Постановление Правительства Тверской области от 26.01.2024 № 20-пп «О государственной программе Тверской области "Сохранение, популяризация и государственная охрана культурного наследия Тверской области"». [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6900202401290006> (дата обращения: 04.06.2026).

6. Акт государственной историко-культурной экспертизы по пятому этапу строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали Санкт-Петербург — Москва от 31 марта 2026 года (шифр 960-05-1356-ОАН. Том 10.1). — Главное управление по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://охранаокн.тверскаяобласть.рф/deyatelnost-iogv/napravleniya/gosudarstvennyy-uchet-obektov-kulturnogo-naslediya-i-istoriko-kulturnaya-ekspertiza/istoriko-kulturnaya-ekspertiza/zemelnye-uchastki-osvoenie/index.php> (дата обращения: 07.04.2026).

7. Акты государственной историко-культурной экспертизы земельных участков под строительство ВСМ на участке Выползово — Логовежь от 26.01.2026 (шифр 960-04-ОАН1. Том 10.1.1). — Главное управление по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://охранаокн.тверскаяобласть.рф/deyatelnost-iogv/napravleniya/gosudarstvennyy-uchet-obektov-kulturnogo-naslediya-i-istoriko-kulturnaya-ekspertiza/istoriko-kulturnaya-ekspertiza/zemelnye-uchastki->

[osvoenie/2025/Акт_раздел_ВСЖМ_5_этап_16_12_25_compressed.pdf](#) (дата обращения: 09.04.2026).

8. Акты государственной историко-культурной экспертизы при проектировании воздушных линий электропередачи 110 кВ Калининская — Новая Тверь 1 и 2 от 23.03.2026. — Главное управление по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://охранаокн.тверскаяобласть.рф/deyatelnost-iogv/napravleniya/gosudarstvennyy-uchet-obektov-kulturnogo-naslediya-i-istoriko-kulturnaya-ekspertiza/istoriko-kulturnaya-ekspertiza/zemelnye-uchastki-osvoenie/index.php> (дата обращения: 07.04.2026).

9. Акты государственной историко-культурной экспертизы при проектировании воздушных линий электропередачи 110 кВ Выползово тяговая — Садва и 10 кВ Бологое — Выползово тяговая от 16.03.2026. — Главное управление по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://охранаокн.тверскаяобласть.рф/deyatelnost-iogv/napravleniya/gosudarstvennyy-uchet-obektov-kulturnogo-naslediya-i-istoriko-kulturnaya-ekspertiza/istoriko-kulturnaya-ekspertiza/zemelnye-uchastki-osvoenie/index.php> (дата обращения: 07.04.2026).

10. Акты о включении в перечень выявленных объектов культурного наследия: «Селище Осинówki-5» и «Стоянка Свердлово 5» (акт от 08.02.2023); «Местонахождение Ворсино-1» (акт от 04.10.2022); «Селище Сутоки-1», «Селище Красный Пахарь-1», «Селище Кромново-1», «Селище Коровино-1» (акт от 22.11.2022). — Главное управление по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://охранаокн.тверскаяобласть.рф/deyatelnost-iogv/napravleniya/gosudarstvennyy-uchet-obektov-kulturnogo-naslediya-i-istoriko-kulturnaya-ekspertiza/istoriko-kulturnaya-ekspertiza/zemelnye-uchastki-osvoenie/index.php> (дата обращения: 07.04.2026).

11. Акты согласования разделов об обеспечении сохранности объектов культурного наследия: «Посад г. Бежецка» (акт от 17.02.2026); «Культурный слой г. Твери XV–XIX веков» (акты 2025 г.); «Затверецкий посад г. Твери» (акты 2024–2025 гг.); «Затьмацкий посад г. Твери» (акты 2024 г.); «Посад г. Осташкова» (акт от 05.08.2025). — Главное управление по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://охранаокн.тверскаяобласть.рф/deyatelnost-iogv/napravleniya/gosudarstvennyy-uchet-obektov-kulturnogo-naslediya-i-istoriko-kulturnaya-ekspertiza/istoriko-kulturnaya-ekspertiza/zemelnye-uchastki-osvoenie/index.php> (дата обращения: 06.04.2026).

12. Акты согласования проектов благоустройства: Театральной площади в г. Кимры «История в силуэтах» (акт от 06.03.2026); общественной территории «Стрелка реки Донховка» в г. Конаково (акты от 09.06.2023); Советской площади «Бежецкая ярмарка» в г. Бежецке (акт от 10.07.2024); Привокзальной площади и сквера Победы «Лихославльское полотно» в г. Лихославле (акт от 31.03.2023). — Главное управление по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://охранаокн.тверскаяобласть.рф/deyatelnost-iogv/napravleniya/gosudarstvennyy-uchet-obektov-kulturnogo-naslediya-i-istoriko-kulturnaya-ekspertiza/istoriko-kulturnaya-ekspertiza/zemelnye-uchastki-osvoenie/index.php> (дата обращения: 07.04.2026).

13. Вагин В.В., Поминова К.В. 50 вопросов об инициативном бюджетировании // Учебник. Учебное пособие. Москва: Филинь, 2018. С. 14-59.

14. Лакаев О.А. Правовое регулирование полномочий органов государственного управления в области формирования, обеспечения охраны и использования объектов всемирного культурного наследия // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. С. 42-50. [Электронный ресурс]. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-polnomochiy-organov-gosudarstvennogo-upravleniya-v-oblasti-formirovaniya-obespecheniya-ohrany-i> (дата обращения: 09.04.2026).

15. Сыров А. Н. Повышение эффективности управления собственностью публично-правовых образований на местном уровне: состояние, примеры, предложения // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 3. С. 29–38. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-upravleniya-sobstvennostyu-publichno-pravovyh-obrazovaniy-na-mestnom-urovne-sostoyanie-primery/viewer> (дата обращения: 07.04.2026).

Об авторе:

БЕЛЯКОВ Артем Андреевич – студент 1 курса направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Принято в редакцию 14.05.2026.
Подписано в печать 20.05.2026.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК СУБЪЕКТ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Г.В. Бойков

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель д.ю.н. Н.А. Антонова

Статья посвящена комплексному анализу правового статуса и роли представительного органа муниципального образования как ключевого элемента единой системы публичной власти в Российской Федерации. Особое внимание уделяется взаимодействию представительных органов муниципального образования с органами государственной власти субъектов РФ на примере Тверской области и органами прокуратуры.

Ключевые слова: *представительный орган, публичная власть, муниципальные образования.*

Представительный орган муниципального образования, как особый публично-правовой институт в структуре органов публичной власти на муниципальном уровне – это, своего рода, инструмент, который даёт старт развитию демократии в нашей стране. Подобное выражается в том, что каждый житель имеет право участвовать в публичной жизни государства. Выборные представители в своём муниципальном образовании, на основе представительного мандата, полученного от местных избирателей, решают вопросы местного значения.

С.А. Авакьян, в своей работе «Конституционный лексикон» пишет: «Представительный орган – это обобщённое и издавна принятое наименование коллегиальных органов государственной власти или местного самоуправления, состоящих из депутатов (представителей), избираемых населением. Назначение представительного органа – выражать (представлять) интересы населения, принимать в этих целях соответственно законы государства или субъекта федерации, решения местного самоуправления, бюджет территории, формировать иные органы государства, местного самоуправления или участвовать в формировании, выполнять функции контроля за выполнением законов и других актов, за состоянием дел на данной территории и определёнными сторонами деятельности других органов» [7].

Конституционный Суд РФ в своих ранних позициях не раз акцентировал внимание на том, что представительные органы муниципального образования – необходимый элемент в структуре органов местного самоуправления, обуславливая это Конституцией РФ [13, 15].

Правовой статус представительного органа муниципального образования регулируется ст. 15 Федерального закона от 20 марта 2025 г. №

33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [4].

В системе муниципального управления деятельность представительного органа занимает центральное место. Данное положение строится на ряде следующих аргументов.

Во-первых, представительные органы местного самоуправления непосредственно избираются местным населением муниципального образования, в то время как главы муниципальных образований могут избираться как их населением, так и представительными органами местного самоуправления, а главы местных администраций, являющихся исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований, могут назначаться по контракту, заключаемому по итогам проводимого конкурса (кроме случаев, когда глава муниципального образования одновременно является в соответствии с уставом муниципального образования и главой местной администрации).

Во-вторых, наделение их значительной частью полномочий для управления общественными и публичными делами, определяемых конституционным и муниципальным законодательством (в частности, полномочиями по принятию устава муниципального образования, определению порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, принятию решения об избрании главы муниципального образования, а также об его удалении в отставку и т.д.).

В-третьих, деятельность представительного органа реализуется в коллективной (посредством проведения заседаний самого представительного органа местного самоуправления, его отдельных комитетов и комиссий) и индивидуальной формах (с обращениями граждан, юридических лиц, путём направления депутатских запросов и т.д.) депутатского корпуса.

Оценивая роль представительных органов, следует учитывать общий характер цели местного самоуправления – это решение вопросов местного значения. Наличие уровня местного самоуправления способствует развитию местного правотворчества. Выражение воли местного населения и выполнение полномочий от его имени составляют основную миссию представительного органа муниципального образования. Законодатель устанавливает, что особый статус представительного органа выражается в том, что ему подконтрольны органы местного самоуправления и их должностные лица как субъекты, решающие вопросы местного значения.

Пониманию места представительного органа местного самоуправления в системе органов публичной власти во многом способствует анализ разъяснений Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 26.06.2014 № 19-П содержатся положения, объясняющее место этого правового института в организационном

механизме публичной власти: с одной стороны, обязательность его наличия в структуре органов местного самоуправления, с другой стороны, его место определяет конституционно-правовая роль, выражающаяся в необходимости выявления и согласования выраженного волеизъявления местного населения муниципального образования [14].

Конституционными основами внедрения принципа единства системы публичной власти являются следующие положения Конституции РФ:

а) ч. 2 ст. 80 – Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти;

б) п. «е.5» ст. 83 – формируемый Президентом Государственный Совет обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти;

в) ч. 3 ст. 132 – органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие [1].

Более конкретное представление о единой системе публичной власти даёт Федеральный закон от 08.12.2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» [2]. В ч. 1 ст. 2 закона определено, что под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности.

Для характеристики представительного органа местного самоуправления как субъекта единой системы публичной власти необходимо упомянуть его взаимодействие с органами государственной власти субъекта РФ. Данное взаимодействие раскрывается через совместную компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации и представительных органов местного самоуправления. Исходя из ст. 76 Конституции РФ, определяющей предметы ведения, субъекты Федерации имеют общую сферу ведения только с Российской Федерацией. Муниципальные образования, исходя из текста указанной статьи, имеют исключительную сферу ведения, которая не пересекается с компетенцией государственных органов субъектов федерации. Однако в действительности такие области совместного ведения существуют.

Так, действующее законодательство содержит ряд норм, по которым значительная часть общественных отношений регулируется совместно субъектами Федерации и муниципальными образованиями, при условии непротиворечия правовых актов муниципальных образований актам субъектов РФ. Согласно ст. 10 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» установлено, что у представительного органа местного самоуправления есть право законодательной инициативы в

законодательном (представительном) органе наряду с иными субъектами [3]. В соответствии со ст. 76 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в каждом субъекте РФ образуется совет муниципальных образований субъекта РФ, обеспечивающий взаимодействие органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также муниципальных образований, представление и защиту их общих интересов в пределах территории субъекта РФ. В этой связи лица, представляющие органы управления советом муниципальных образований субъектов РФ вправе входить в составы координационных, совещательных органов, которые решают вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также к отдельным государственным полномочиям, передаваемым органам местного самоуправления законами субъектов РФ, при исполнительных органах субъектов РФ.

Таким образом, местное самоуправление необходимо считать одним из уровней публичной власти. Самостоятельность местного самоуправления должна пониматься как действительная его способность осуществлять муниципальную деятельность под свою ответственность, а также как способность реализовать принадлежащие местному самоуправлению публично-правовые функции в тех правовых формах и за счёт таких ресурсов, которые муниципальная власть определяет самостоятельно, но в установленных федеральным законодательством рамках.

Для большей наглядности необходимо дать характеристику представительных органов муниципальных образований на примере муниципальных образований Тверской области. На территории Тверской области сформировано 35 муниципальных округов, 1 муниципальный район и 4 городских округа. Согласно ст. 101.1 Избирательного кодекса Тверской области выборы депутатов представительного органа муниципального образования проводятся с применением: мажоритарной избирательной системы относительного большинства; смешанной избирательной системы (мажоритарно-пропорциональной) с закрытыми или открытыми списками кандидатов и пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками [5]. Председатель Тверской городской Думы избирается из числа депутатов на первом заседании нового созыва открытым голосованием. На территории Тверской области в представительных органах муниципальных образований избираются от 10 (ЗАТО Солнечный) до 25 депутатов (г. Тверь).

Взаимодействие Тверской городской Думы с органами государственной власти можно проследить через полномочия председателя, который согласно ст. 10 Устава города Твери заключает договоры и соглашения, регулирующие взаимоотношения Тверской городской Думы с органами государственной власти [6]. Кроме того, согласно Уставу, Тверская область вправе передавать органам местного самоуправления города Твери

осуществление отдельных государственных полномочий, осуществляемых Тверской областью на территории Твери при условии передачи органам местного самоуправления необходимых для осуществления указанных полномочий материальных ресурсов и финансовых средств. Стоит отметить, что аналогичные положения содержатся в уставах других муниципальных образований Тверской области.

Представительный орган местного самоуправления, выступая в качестве правотворческого органа, осуществляет взаимодействие с органами прокуратуры. Наряду с реализацией надзорной функции, выступающей основным средством предупреждения нарушений законности, органы прокуратуры проводят экспертизу правовых актов и их проектов [8], а также реализуют правотворческую инициативу [9]. В рамках правотворческой деятельности органов прокуратуры осуществляется подготовка заключений на проекты муниципальных нормативных правовых актов. В процессе составления таких заключений используется информация о правоприменительной практике, свидетельствующая о целесообразности либо нецелесообразности внесения изменений или дополнений в действующее законодательство. Кроме того, в рамках данной формы обеспечивается возможность предотвращения принятия нормативных актов, способных ухудшить правовое положение субъектов правового регулирования, уже на стадии их разработки или обсуждения, в том числе посредством проведения антикоррупционной экспертизы. Подобный подход позволяет в дальнейшем избежать применения мер прокурорского реагирования в отношении таких актов, включая их отмену в судебном порядке. К другим формам взаимоотношений органов прокуратуры с представительными органами власти относятся, в частности, участие в заседаниях представительных органов, заседаниях их комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп, в обсуждении проектов нормативных и ненормативных правовых актов, в проведении консультаций с депутатами, должностными лицами и специалистами аппаратов представительных органов, а также в организации депутатских слушаний. Большинство указанных форм можно охарактеризовать как превентивный надзор прокуратуры, посредством которого прокуроры получают возможность оказывать влияние на правотворческий процесс и на эффективность деятельности представительных органов в целом [11].

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности не ограничивается реализацией права нормотворческой инициативы, оно также выражается в содействии планированию правотворчества, разработке проектов нормативных актов и консультировании представительных органов по вопросам, отнесенным к компетенции прокуратуры. Прокуроры вправе изучать планы правотворческой деятельности представительных органов и вносить предложения по их корректировке. Именно посредством планирования правотворческой деятельности обеспечивается системный

подход к развитию законодательства и муниципальных правовых актов [12]. Разработка эффективных муниципальных нормативных правовых актов невозможна без научно обоснованного перспективного планирования правотворческих работ, под которым в доктрине понимается деятельность по формированию программы внесения, рассмотрения, принятия и одобрения проектов законов [10].

Таким образом, представительный орган как субъект единой системы публичной власти является основополагающим началом организации власти в России, предполагающим согласованное функционирование субъектов власти на федеральном и региональном уровне, а также в пределах местного самоуправления и управления на федеральных территориях, основанное на их структурно-организационном единстве и координации их управленческой деятельности, обеспечивающее поступательное развитие государства и всестороннее создание условий для реализации человеком своих прав, свобод и законных интересов.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.).
2. Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ от 14 декабря 2020 г. № 50 (часть III) ст. 8039.
3. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ от 27 декабря 2021 г. № 52 (часть I) ст. 8973.
4. Федеральный закон от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 24 марта 2025 г. № 12 ст. 1200.
5. Избирательный кодекс Тверской области от 07.04.2003 г. Закон Тверской области № 20-ЗО // Тверские ведомости № 30 от 12.04.2003 г.
6. Устав города Твери Принят решением Тверской городской Думы от 23.12.2025 г. № 223 // Сетевое издание «газета-вся-тверь.рф», 26.12.2025.
7. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.
8. Ерпылев В.Н. Использование органами прокуратуры права законодательной инициативы // Законность. – 2014. – № 1.
9. Нарутто С.В. Экспертиза проектов актов представительных органов как направление правотворческой деятельности прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10.
10. Нарутто С.В. О взаимодействии органов прокуратуры с представительными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2017. – № 6(62). – С. 12-18.
11. Рабко Т.А. Превентивный надзор прокуратуры. Проблемы обеспечения законности правотворчества представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации: науч.-практ. пособие. – Тверь, 1999.

12. Тихомиров Ю., Андриченко Л. Участие прокуратуры в нормотворческой деятельности на региональном и муниципальном уровнях // Законность. – 2008. – № 7. С. 12–17.

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства Российской Федерации от 12 февраля 1996 г. № 7 ст. 700.

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.06.2014 № 19-П «По делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» в связи с жалобой граждан А.В. Ерина и П.В. Лебедева» // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 июля 2014 г. № 27 ст. 3849.

15. Определение Конституционного Суда РФ от 21.02.2002 № 26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2002 г., № 4.

Об авторе:

БОЙКОВ Георгий Владимирович – студент 4 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Принято в редакцию 14.05.2026.
Подписано в печать 20.05.2026.

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ТЕРРИТОРИЯХ С ОСОБЫМ ПРАВОВЫМ РЕЖИМОМ (НА ПРИМЕРЕ ЗАТО)

Г.С. Галанцев

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель к.ю.н., доцент Т.В. Кувырченкова

В статье анализируются нормы действующего законодательства, определяющие организацию муниципальной власти на территориях с особым правовым режимом. Выявлены особенности организации муниципальной власти на территориях закрытых административно-территориальных образований, определены некоторые проблемы их развития.

Ключевые слова: закрытые административно-территориальные образования; военные объекты; органы местного самоуправления; особый правовой режим

Актуальность темы обусловлена непрерывным развитием законодательства в сфере регулирования особых правовых режимов, требующих гибких управленческих подходов. В связи с этим возникает необходимость адаптации муниципального управления к специфическим (особым) условиям: приграничных районов, закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), территорий опережающего развития (ТОР) и других.

В ст. 86 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ) установлен перечень территорий с особым правовым режимом, не являющийся исчерпывающим. К ним, в частности, относятся следующие: федеральные территории; территории городов федерального значения; территории административных центров (столиц) субъектов РФ; закрытые административно-территориальные образования (далее – ЗАТО); наукограды; приграничные территории; территория инновационного центра «Сколково»; территории опережающего развития (далее – ТОР); территории инновационных научно-технологических центров; территория свободного порта Владивосток; муниципальные образования, территории которых относятся к Арктической зоне РФ; территории с низкой плотностью сельского населения, а также отдаленные и труднодоступные местности; территория Военного инновационного технополиса «Эра» Минобороны РФ; муниципальные образования, образующие двухуровневую систему организации местного самоуправления [3].

Следует отметить, что в Тверской области образованы лишь некоторые из названных территорий с особым правовым режимом, а именно: ЗАТО, ТОР. Помимо этого, на территории Тверской области существуют

исторические поселения. В настоящей работе рассматриваются особенности организации муниципальной власти на территориях ЗАТО.

На текущий момент в РФ сформировано всего 38 таких административно-территориальных единиц [7]. В Тверской области располагаются два ЗАТО – Солнечный и Озерный.

Главная отличительная черта ЗАТО заключается в его правовом статусе. В силу п. 1 ст. 1 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1) под ЗАТО понимается «...имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в порядке, предусмотренном статьей 2 настоящего Закона, **в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов...** для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан» [2].

Анализируя указанную норму, можно отметить, что необходимость наделения муниципальных образований правовым статусом ЗАТО связана с:

1. Расположением на их территориях критически важных военных объектов. Так, на территории ЗАТО Солнечный располагается филиал ФГУП «НПЦ АП» им. Академика Н. А. Пилюгина - «Завод «Звезда» (основной вид деятельности - производство частей и принадлежностей летательных и космических аппаратов), а на территории ЗАТО Озерный - ОАО «Спецтехника» - специализированное предприятие по изготовлению и ремонту специальных заправочных средств, эксплуатируемых в интересах Ракетных войск и Российского Авиационно-космического агентства [19, 20];

2. Осуществлением целей, связанных с обеспечением особого режима безопасного функционирования военных объектов. Содержание этого режима раскрывается в п. 1 ст. 3 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1, а также в Постановлениях Правительства в РФ в отношении отдельных объектов военного назначения (например, объектов Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Министерства обороны РФ, Министерства промышленности и торговли РФ, Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос») [см. например: 5, 6].

Следует отметить, что ЗАТО могут одновременно обладать сразу несколькими статусами (например, ТОСЭР и моногородов), что говорит об особенностях организации муниципальной власти на территории ЗАТО [17, с. 11-12].

Особенности организации муниципальной власти в ЗАТО

Во-первых, особенность заключается в специальном порядке создания, преобразования, упразднения ЗАТО, а также изменения его границ. Решение о создании, преобразовании или упразднении принимается Президентом РФ (п. 1 ст. 2 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1) [см. также: 4]. Это вытекает из полномочий Президента главы государства и Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ (ч. 1 ст. 87 Конституции РФ) [1].

По общему правилу преобразование обычных муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ по инициативе **населения**, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов РФ, федеральных органов государственной власти (согласно ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ).

В случае с ЗАТО предложения о его создании, преобразовании или об упразднении вносит Правительство РФ (п. 1 ст. 2 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1). Однако предложения об установлении административной подчиненности, об установлении и (или) изменении границ создаваемого или преобразуемого ЗАТО вносятся Правительством РФ **по согласованию** с органами государственной власти субъектов РФ, в ведении которых находятся соответствующие территории (п. 1 ст. 2 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1).

Следовательно, можно сказать, что население путем проявления инициативы не может вынести на обсуждение вопрос о преобразовании ЗАТО, установлении и изменении его границ, так как это связано с особым правовым режимом ЗАТО.

Во-вторых, особенностью можно признать правовой статус территории ЗАТО. Территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа (абз. 1 п. 2 ст. 1 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1), что специфично для Тверской области, в которой сформирована одноуровневая система местного самоуправления [10].

Территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов. Но при установлении, изменении границ ЗАТО и при его преобразовании **требования законодательства РФ об учете мнения населения не применяются** (абз. 3 п. 2 ст. 1 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1), а изменение границ обычного муниципального образования осуществляется законом субъекта РФ **по инициативе населения**, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов государственной власти (ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ).

Специфичной чертой территориальной организации ЗАТО является тот факт, что часть территории ЗАТО может находиться на территориях нескольких субъектов РФ (абз. 4 п. 2 ст. 1 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1). Таким ЗАТО является город Саров, расположенный одновременно как в Нижегородской области, так и в Республике Мордовия [15, с. 34-35].

Следовательно, можно сделать вывод, что в ЗАТО ограничено право местного населения на осуществление местного самоуправления по той причине, что на этих территориях обеспечивается особый режим безопасного функционирования военных объектов.

В-третьих, особенность заключается в наличии особых функций органов местного самоуправления: координация деятельности организаций и (или) объектов, подразделений охраны, полиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций; разработка схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на территориях организаций и (или) на объектах либо при их угрозе; участие совместно с руководителями организаций и (или) объектов в определении пропускного режима в ЗАТО (п. 2 ст. 4 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1).

В ЗАТО органы местного самоуправления вынуждены согласовывать многие стратегические и текущие решения с федеральными органами исполнительной власти (государственными корпорациями в ведении которых находятся организации и (или) объекты, по роду деятельности которых созданы ЗАТО, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос»). Кроме того, на них возлагаются дополнительные полномочия, связанные с обеспечением безопасности, пропускного режима, гражданской обороны (ст. 4 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1).

На территории Тверской области полномочия между органами местного самоуправления ЗАТО и федеральными органами власти перераспределены согласно законам Тверской области [см.: 11, 12].

Несвойственные, переданные органам местного самоуправления ЗАТО полномочия (например, выдача разрешений на въезд граждан в ЗАТО и выезд из него) приводят к усложнению взаимодействия с органами государственной власти субъекта РФ [см.: 16, с. 70].

Для решения этой проблемы в субъектах РФ принимаются законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления ЗАТО и органами государственной власти субъектов РФ в пользу последних. Таким примером является Закон Пермского края от 13.12.2024 № 394-ПК «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления городского округа закрытого административно-территориального образования Звездный Пермского края и органами государственной власти Пермского края». Указанным законом некоторые полномочия ЗАТО «Звездный» были переданы Правительству Пермского края и (или) уполномоченным Правительством Пермского края

исполнительному органу государственной власти Пермского края [13]. В Тверской области такие нормативно-правовые акты не приняты.

В-четвертых, в ЗАТО имеет место специальный порядок избрания главы муниципального образования. Так, глава муниципального образования в ЗАТО избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию (п. 3 ст. 4 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1). Порядок проведения отбора устанавливается представительным органом муниципального образования в ЗАТО. В частности, такие утверждены в ЗАТО Озерный и Солнечный.

Например, в п. 6 Решения Думы ЗАТО Солнечный от 26.08.2020 № 156-5 «О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы ЗАТО Солнечный» установлены требования к отбору кандидатур на должность Главы муниципального образования в ЗАТО Солнечный [14].

Число вариантов избрания главы в обычном муниципальном образовании шире, чем в ЗАТО, так как глава муниципального образования может избираться:

- 1) на муниципальных выборах;
- 2) представительным органом муниципального образования из своего состава;
- 3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ;
- 4) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ).**

Анализируя указанные нормы, можно сделать вывод, что право населения на местное самоуправление, выраженное в формах избрания главы муниципального образования, ограничено, так как это связано с особым правовым статусом ЗАТО, сопряженным с обеспечением режима безопасного функционирования военных объектов.

В-пятых, в связи с утверждением Стратегии пространственного развития РФ на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года было введено новое понятие – опорный населенный пункт - населенный пункт, приоритетное развитие которого способствует достижению национальных целей и обеспечению национальной безопасности, в том числе за счет обеспечения доступности образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающей территории [9].

Одним из критериев опорного населенного пункта является его расположение не на территории ЗАТО (пп. «е» п. 5 Методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий) [8].

Указанный критерий нарушается в связи с тем, что населенные пункты, находящиеся на территории ЗАТО, отнесены к Перечню опорных населенных пунктов (в частности, пгт. Озерный и Солнечный) [18].

Отнесение населенных пунктов, находящихся на территории ЗАТО, к опорным населенным пунктам создает условия для развития их экономики, инфраструктуры, энергетики, социальной сферы и ЖКХ в будущем (разделы VII, VIII Стратегии пространственного развития РФ на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года), а также роста экономического благополучия ЗАТО как территории с особым правовым режимом.

С целью совершенствования законодательства в сфере регулирования особых правовых режимов можно предложить внести изменения в Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1, которыми необходимо предусмотреть понятие «градообразующее предприятие», его виды, критерии отнесения военных объектов к градообразующим предприятиям.

Под градообразующим предприятием в рамках Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1, по всей видимости, следует понимать организацию, военный объект и иной объект, чья деятельность является основой, критически важной для обеспечения государственных нужд в целях разработки, изготовления, хранения и утилизации оружия массового поражения, переработки радиоактивных, других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов и существования закрытого административно-территориального образования. Доля такого предприятия в экономике ЗАТО должна составлять не менее 30%.

Заключение

Рассмотрев особенности организации муниципальной власти на территориях с особым правовым режимом (на примере ЗАТО), можно сделать вывод об ограниченности прав населения на осуществление местного самоуправления. Указанный «барьер» не является нарушением конституционных прав и законных интересов граждан, а призван обеспечить безопасное функционирование особых предприятий на территории ЗАТО.

Список литературы

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. № 237.
2. Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.
3. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

4. Указ Президента РФ от 06.03.2001 № 269 «О преобразовании поселка Видяево Мурманской области в закрытое административно-территориальное образование и утверждении его границ» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 11. Ст. 1009.

5. Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 693 «Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 40. Ст. 4645.

6. Постановление Правительства РФ от 26.06.1998 № 655 «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 27. Ст. 3180.

7. Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 3019.

8. Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2022 № 4132-р «Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий» // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/all/145166/> (дата обращения: 02.04.2026).

9. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/all/157308/> (дата обращения: 02.04.2026).

10. Устав Тверской области от 05.11.1996 // Тверские ведомости. 04-10.12.1998. № 98.

11. Закон Тверской области от 29.12.2016 № 89-ЗО «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области и органами государственной власти Тверской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6900201612300033> (дата обращения: 02.04.2026).

12. Закон Тверской области от 20.12.2019 № 89-ЗО «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области и органами государственной власти Тверской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6900201912240004> (дата обращения: 05.04.2026).

13. Закон Пермского края от 13.12.2024 № 394-ПК «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления городского округа закрытого административно-территориального образования Звездный Пермского края и органами государственной власти Пермского края» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/5900202412160001> (дата обращения: 05.04.2026).

14. Решение Думы ЗАТО Солнечный от 26.08.2020 № 156-5 «О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы ЗАТО Солнечный» // Официальный сайт Администрации ЗАТО Солнечный. URL: <https://www.zatosoln.ru/documents/1156.html> (дата обращения: 05.04.2026).

15. Кабанова И.Е., Кискин Е.В., Клишина М.А. [и др.] Новое законодательство о местном самоуправлении: инструкция по применению / И.Е. Кабанова, Е.В. Кискин, М.А. Клишина [и др.]. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 2025. 200 с.

16. Фазлиева Л.К. Полномочия органов местного самоуправления на закрытых территориальных образованиях: особый режим функционирования // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2025. №3 (61). С. 66-71.

17. Шугрина Е.С. Наукограды, города науки, академгородки, инновационные и научные центры (обзор советского и российского опыта создания) // В сб.: Наукограды и города науки / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. Материалы расширенного заседания научно-экспертного совета базовой кафедры муниципального права и урбанистики. Ханты-Мансийск. 2022. 77 с.

18. Единый перечень опорных населенных пунктов РФ // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossii_do_2030_goda_c_prognozom_do_2036_goda/edinyy_perechen_opornyh_naselennyh_punktov_rf/ (дата обращения: 08.04.2026).

19. Краткая справка // Официальный сайт Администрации ЗАТО Солнечный Тверской области. URL: <https://www.zatosoln.ru/kratkaya-spravka.html> (дата обращения: 08.04.2026).

20. Предприятия и учреждения // Официальный сайт ЗАТО Озерный Тверской области. URL: <https://ozerny.ru/ekonomika-i-sotsialnaja-sfera/9/> (дата обращения: 08.04.2026).

Об авторе:

ГАЛАНЦЕВ Глеб Станиславович – студент 4 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Принято в редакцию 14.05.2026.

Подписано в печать 20.05.2026.

ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТОВ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.С. Ефременко

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель: д.ю.н., доцент Н. А. Антонова

Конституционная реформа 2020 года ознаменовала новый этап развития российского местного самоуправления, закрепив органы местного самоуправления и органы государственной власти в качестве элементов единой системы публичной власти. Принятие Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» завершило масштабную трансформацию правовой базы муниципального управления. Новый закон кардинально меняет порядок разграничения полномочий между уровнями публичной власти, вводя трехуровневую классификацию компетенций муниципальных образований. При этом сохраняется конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, однако реальное содержание этой самостоятельности претерпевает существенные изменения. Статья анализирует новую систему распределения полномочий органов местного самоуправления, выявляет основные тенденции развития муниципального управления в контексте единой системы публичной власти.

Ключевые слова: *местное самоуправление, публичная власть, муниципальные полномочия, вопросы местного значения, разграничение полномочий, муниципальные образования, конституционная реформа.*

В декабре 1993 года статья 12 Конституции Российской Федерации провозгласила местное самоуправление самостоятельным институтом, не входящим в систему органов государственной власти [1]. Эта формулировка отражала европейские стандарты, закрепленные Европейской хартией местного самоуправления, ратифицированной Россией в 1998 году. Местное самоуправление позиционировалось как форма децентрализации публичной власти, механизм обеспечения баланса между государством и обществом.

Однако уже Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ заложил основы для постепенного встраивания муниципальных органов в единую управленческую вертикаль. С 2014 года начался процесс усиления контроля региональных властей над формированием органов местного самоуправления – губернаторы получили право определять половину состава конкурсных комиссий по отбору глав муниципальных образований [7].

Конституционные поправки 2020 года юридически оформили то, что фактически складывалось на практике два десятилетия. Часть 3 статьи 132

Конституции Российской Федерации (в редакции Закона о поправке от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) закрепила: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации» [2]. По сути, это означало отказ от жесткого организационного разделения государственной и муниципальной власти при сохранении формального тезиса о не вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Федеральный закон № 33-ФЗ развил конституционные положения, переопределив само понятие местного самоуправления. Если ранее оно трактовалось как «форма осуществления народом своей власти», то теперь – как «форма самоорганизации граждан» для решения вопросов жизнедеятельности населения [4]. Эта терминологическая замена маскирует серьезную содержательную трансформацию: акцент смещается с властных функций муниципалитетов на их сервисную роль по предоставлению услуг населению.

Ключевое нововведение Федерального закона № 33-ФЗ – введение трехуровневой классификации полномочий органов местного самоуправления, которая вступит в силу с 1 января 2027 года. Эта система радикально отличается от действующей модели, предусмотренной Федеральным законом № 131-ФЗ.

Первая категория – исключительные полномочия органов местного самоуправления, не подлежащие перераспределению (часть 1 статьи 32 Закона № 33-ФЗ). К ним относятся принятие устава муниципального образования, формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, создание муниципальных предприятий и учреждений, организация муниципального контроля. Эти полномочия образуют «неприкосновенное ядро» муниципальной компетенции, которое не может быть изъято или передано на региональный уровень без изменения федерального законодательства.

Однако даже в этом «ядре» самостоятельность муниципалитетов существенно ограничена. Так, органы местного самоуправления утратили право самостоятельно определять ставки местных налогов и сборов – конституционная поправка 2020 года закрепила, что муниципалитеты могут лишь «вводить» эти платежи, но не устанавливать их параметры [8]. Это противоречит статье 9 Европейской хартии местного самоуправления, гарантирующей органам местного самоуправления право определять ставки местных обязательных платежей.

Вторая категория – полномочия, которые первоначально осуществляются органами местного самоуправления, но могут быть переданы органам государственной власти субъекта РФ законом субъекта (часть 2 статьи 32 Закона № 33-ФЗ). Сюда входят организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, обеспечение жильем малоимущих граждан, организация дошкольного и общего образования, содержание

муниципального жилищного фонда, формирование муниципальных архивов. Фактически речь идет о наиболее ресурсоемких и социально значимых функциях муниципалитетов.

Механизм перераспределения этих полномочий прост: региональный парламент принимает закон о передаче конкретных функций от муниципального на региональный уровень, и с момента вступления этого закона в силу органы местного самоуправления утрачивают соответствующие полномочия. При этом, впрочем, регион обязан обеспечить финансирование переданных функций за счет собственного бюджета.

Третья категория – полномочия, которые изначально принадлежат органам государственной власти субъекта РФ, но могут быть делегированы муниципалитетам законом субъекта (часть 3 статьи 32 Закона № 33-ФЗ). К ним относятся дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, организация транспортного обслуживания населения, мероприятия по лесоустройству, обеспечение безопасности людей на водных объектах, организация мероприятий по территориальной и гражданской обороне, обращение с твердыми коммунальными отходами.

Здесь работает обратная логика: полномочие считается региональным до тех пор, пока закон субъекта РФ не передаст его на муниципальный уровень. При этом обязательно предоставление дополнительных нормативов отчислений от налогов и неналоговых доходов в местные бюджеты для финансирования делегированных функций [5].

По данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2021 году среднедушевые доходы на уровне городских и сельских поселений существенно уступали аналогичным показателям муниципальных районов. Более 47 % поселений передавали решение вопросов местного значения на районный уровень из-за недостатка финансовых ресурсов [6]. Эта ситуация стала одним из ключевых аргументов в пользу перехода к одноуровневой системе местного самоуправления, предусмотренной Законом № 33-ФЗ.

С 19 июня 2025 года субъекты Российской Федерации получили право ликвидировать поселенческий уровень местного самоуправления, преобразуя городские и сельские поселения в муниципальные округа. До 1 января 2027 года регионы должны определиться с выбором модели территориальной организации власти – одноуровневой или двухуровневой (последняя может сохраниться при наличии социально-экономических, исторических, национальных особенностей территории).

Упразднение поселенческого уровня теоретически должно сократить административные расходы и укрепить финансовую базу укрупненных муниципальных образований. Однако здесь возникает серьезная проблема: при укрупнении территорий управление отдаляется от населения. Жители бывших сельских поселений теряют «пешеходную доступность» власти, что

противоречит базовым принципам местного самоуправления.

Закон № 33-ФЗ предусматривает создание территориальных органов местной администрации в населенных пунктах, не являющихся центрами муниципальных образований (статья 22). Однако правовой статус этих структур существенно отличается от статуса полноценных органов местного самоуправления: они не избираются населением, не формируют собственные бюджеты, не принимают нормативных актов. Фактически это просто представительства администрации муниципального округа на местах, лишенные реальной властной компетенции.

Трансформация модели финансирования муниципальных полномочий также вызывает опасения. Статья 68 Закона № 33-ФЗ сохраняет прежний состав доходов местных бюджетов – налоговые доходы, неналоговые доходы, межбюджетные трансферты. Однако фактическая финансовая автономия муниципалитетов снижается: доля собственных доходов в структуре местных бюджетов продолжает сокращаться, зависимость от региональных дотаций и субвенций возрастает.

Статья 19 Закона № 33-ФЗ закрепляет четыре способа избрания главы муниципального образования: – на муниципальных выборах населением; – представительным органом из своего состава; – представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией; – представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ (губернатором).

Последний способ – принципиальная новация законодательства. Фактически губернатор получает право формировать список кандидатов на должность главы муниципального образования, из которого депутаты представительного органа обязаны выбрать одного. Это означает прямое участие органов государственной власти в назначении ключевых должностных лиц местного самоуправления.

Более того, статья 21 Закона № 33-ФЗ предусматривает право губернатора инициировать отставку главы муниципального образования в случае ненадлежащего исполнения обязанностей, а также объявлять главе выговор. Такая конструкция фактически устанавливает административную подчиненность глав муниципальных образований губернаторам, что противоречит конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления.

Важно отметить специфику правового статуса главы муниципального образования при избрании последним из четырех способов. В пояснительной записке к законопроекту указывалось, что в таких случаях глава муниципального образования одновременно замещает муниципальную должность и государственную должность субъекта РФ. Это означает двойной статус, предполагающий финансирование деятельности главы как из местного, так и из регионального бюджета [6].

Глава 4 Закона № 33-ФЗ детально регламентирует систему контроля за

деятельностью органов местного самоуправления. Статья 41 закрепляет право органов государственной власти осуществлять контроль и надзор за: –соблюдением органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований; – осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; - использованием материальных и финансовых средств, переданных для реализации делегированных полномочий.

Помимо традиционных форм прокурорского надзора и судебного контроля, введены специальные механизмы административного воздействия. Статья 38 Закона № 33-ФЗ предусматривает временное осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъекта РФ в случаях стихийных бедствий, катастроф, иных чрезвычайных ситуаций, а также при неисполнении органами местного самоуправления своих обязанностей, создающем угрозу правам и законным интересам граждан.

Если ранее подобные механизмы применялись в исключительных случаях и требовали судебного решения, то новый закон упрощает процедуру временного изъятия полномочий у муниципалитетов. Это создает риски произвольного вмешательства региональных властей в дела местного самоуправления под предлогом «неэффективного исполнения функций».

Статья 40 Закона № 33-ФЗ вводит обязательную оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления. Порядок проведения такой оценки, перечень показателей и критериев эффективности устанавливаются Правительством Российской Федерации и высшими исполнительными органами субъектов РФ. Фактически это означает, что федеральные и региональные власти получают инструмент формализованного контроля качества муниципального управления с возможностью применения санкций к «неэффективным» муниципалитетам.

Несмотря на масштабность реформы, Закон № 33-ФЗ содержит ряд существенных недостатков. Прежде всего, отсутствует четкий понятийный аппарат, что создает почву для неоднозначного толкования ключевых положений. Так, законодатель заменил термин «вопросы местного значения» на «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», но не раскрыл содержание нового понятия. Это может привести к расширительному или, напротив, ограничительному толкованию компетенции муниципалитетов в зависимости от политической конъюнктуры.

Критики реформы справедливо указывают на риски превращения местного самоуправления в низовое звено исполнительной вертикали. Конституционный Суд Российской Федерации в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З утверждал, что включение органов местного самоуправления

в единую систему публичной власти «не предполагает искажения конституционной природы местного самоуправления». Однако реальные механизмы формирования муниципальных органов, контроля за их деятельностью, перераспределения полномочий и финансовых ресурсов свидетельствуют об обратном [8].

Особую озабоченность вызывает возможность фактического назначения глав муниципальных образований губернаторами. Даже если формально решение принимает представительный орган, выбор ограничен кандидатурами, предложенными высшим должностным лицом субъекта РФ. В условиях, когда большинство муниципальных депутатов избирается по партийным спискам, контролируемым региональными элитами, такая процедура утрачивает признаки реального выбора.

Сохраняется неопределенность в вопросе о финансовом обеспечении полномочий, перераспределяемых между уровнями публичной власти. Статья 71 Закона № 33-ФЗ провозглашает принцип обязательной передачи финансовых средств при делегировании государственных полномочий муниципалитетам. Однако практика показывает, что расчет объема субвенций нередко оказывается заниженным, а муниципалитетам приходится доплачивать из собственных скудных бюджетов.

Реформа местного самоуправления, воплощенная в Законе № 33-ФЗ, отражает объективную тенденцию последних двух десятилетий – усиление централизации публичной власти в Российской Федерации. Если в 1990-е годы преобладал курс на децентрализацию и расширение самостоятельности регионов и муниципалитетов, то с начала 2000-х годов вектор сменился на противоположный.

Включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти имеет как положительные, так и отрицательные стороны. С одной стороны, это создает правовые основания для более тесной координации действий различных уровней власти при решении комплексных социально-экономических задач. В условиях ограниченности ресурсов взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов может повысить эффективность использования бюджетных средств.

С другой стороны, чрезмерная централизация подрывает сущность местного самоуправления как института гражданского общества. Местное самоуправление ценно именно тем, что позволяет жителям конкретных территорий самостоятельно решать вопросы своей повседневной жизни, не дожидаясь указаний из областного центра или Москвы. Лишение муниципалитетов реальной самостоятельности ведет к отчуждению населения от власти, снижению гражданской активности и ответственности.

Особенно сложной представляется ситуация в сельских территориях и малых городах. Ликвидация поселенческого уровня местного самоуправления в регионах с низкой плотностью населения и неразвитой

транспортной инфраструктурой может привести к тому, что жители отдаленных населенных пунктов окажутся фактически отрезанными от органов власти. Территориальные органы местных администраций не способны компенсировать утрату полноценных выборных органов местного самоуправления [7].

Успех реформы будет зависеть от того, насколько удастся обеспечить реальное, а не формальное финансовое обеспечение муниципальных полномочий. Если переход к одноуровневой системе местного самоуправления не сопровождается укреплением доходной базы муниципалитетов, то укрупнение лишь усугубит проблемы – возрастет территория, которую нужно обслуживать, но не увеличатся ресурсы для решения задач.

Требует пересмотра и механизм формирования органов местного самоуправления. Возвращение к прямым выборам глав муниципальных образований населением – при всех издержках этой процедуры – обеспечивает большую легитимность власти и ее ответственность перед избирателями. Назначение глав муниципалитетов по предложению губернаторов превращает местное самоуправление в придаток региональной администрации.

Федеральный закон № 33-ФЗ закрепляет концепцию единой системы публичной власти, интегрируя местное самоуправление в вертикаль государственного управления. Новая трехуровневая система распределения полномочий предоставляет региональным властям широкие возможности по перераспределению функций между уровнями публичной власти. Одноуровневая модель территориальной организации нацелена на укрупнение муниципалитетов и сокращение административных расходов, но создает риски удаления власти от населения.

Баланс между централизацией и децентрализацией, между эффективностью управления и демократической легитимностью власти пока не найден. Дальнейшее развитие местного самоуправления потребует корректировки законодательства с учетом правоприменительной практики, региональной специфики и интересов населения. Главный критерий успешности реформы – не организационная стройность системы, а реальное улучшение качества жизни граждан и решение проблем конкретных территорий.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.01.2026).
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов

организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2026).

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2026).

4. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2026).

5. Абрамова П.Е., Кузнецов С.П. Реформа местного самоуправления в связи с принятием Федерального закона № 33-ФЗ от 2025 года // Проблемы права. 2025. № 4 (100). С. 31–37. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-mestnogo-samoupravleniya-v-svyazi-s-prinyatiem-federalnogo-zakona-33-fz-ot-2025-goda> (дата обращения: 24.04.2026).

6. Колосов Н.В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: финансово-правовая характеристика // Сибирский юридический вестник. 2022. № 3 (98). С. 22–29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-edinoj-sisteme-publichnoy-vlasti-finansovo-pravovaya-harakteristika> (дата обращения: 24.04.2026).

7. Ковалев И.П. Реформа местного самоуправления 2025 года: последствия, сложности и пути разрешения // Закон и право. 2026. № 01. С. 50–55. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-mestnogo-samoupravleniya-2025-goda-posledstviya-slozhnosti-i-puti-razresheniya> (дата обращения: 24.04.2026).

8. Галкин Д.В. Конституционная реформа 2020 года и местное самоуправление: проблемы и перспективы // Вопросы российской юстиции. 2021. № 14. С. 916–922. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnaya-reforma-2020-goda-i-mestnoe-samoupravlenie-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 24.04.2026).

9. Еркина Т.Н. Основные современные тенденции развития местного самоуправления в Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2025. № 2. С. 92–95. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-sovremennye-tendentsii-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 24.04.2026).

10. Павлюченко В.К. Реформа местного самоуправления: некоторые возможности и ограничения // Проблемы развития территории. 2025. № 2. С. 45–62. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-mestnogo-samoupravleniya-2025-goda-posledstviya-slozhnosti-i-puti-razresheniya> (дата обращения: 24.04.2026).

11. Шуляева А.В. Сравнительный анализ федеральных законов о местном самоуправлении на современном этапе развития России // Власть и управление на Востоке России. 2025. № 4 (113). С. 100–109. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnyy-analiz-federalnyh-zakonov-o-mestnom-samoupravlenii-na-sovremennom-etape-razvitiya-rossii> (дата обращения: 24.04.2026).

12. Амиантов А.А. Местное самоуправление в системе публичной власти России по итогам конституционной реформы 2020 года // Образование и право. 2020. № 12. С. 27–30. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnaya-reforma-2020-goda-i-mestnoe-samoupravlenie-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 24.04.2026).

Об авторе:

ЕФРЕМЕНКО Елизавета Сергеевна – студент 2 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Принято в редакцию 14.05.2026.

Подписано в печать 20.05.2026.

СОВРЕМЕННАЯ КОНЦЕПЦИЯ СООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

М.А. Зыков, О.А. Калюжный

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель к.ю.н., доцент Т.В. Кувырченкова

Предметом исследования стали законодательные нормы, регулирующие правовое положение МСУ, а также теоретические взгляды ряда ученых о соотношении государственной и муниципальной власти после проведенных законодательных реформ. Целью статьи является определение текущей степени самостоятельности муниципалитетов. Авторы рассматривают проблему существенной зависимости органов МСУ от государственной власти и выдвигают предложения, направленные на укрепления самостоятельности местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, государственная власть, публичная власть, органы местного самоуправления, органы государственной власти.*

Концепция соотношения государственной и муниципальной власти в Российской Федерации является одним из дискуссионных вопросов в современной юридической науке. В связи с принятием в 2020 году новой редакции Конституции Российской Федерации изменилось положение местного самоуправления в России и была определена степень участия органов государственной власти в формировании муниципальной власти на всей территории РФ.

Концепции соотношения государственной и муниципальной власти следует уделить отдельное внимание, так как в статье 12 Конституции РФ [1] провозглашается самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, а также отграничение от государственной власти. Именно эти положения всегда вызывали дискуссии в научных кругах, но после внесения изменений в 8 главу Конституции РФ, были приняты дополнительные нормы, требующие более глубокого анализа.

В первую очередь следует обратиться к положениям главы восьмой Конституции РФ, которые, в связи с принятием новой редакции, претерпели существенные изменения. Новеллой Конституции стало принятие части 1.1 статьи 131 Конституции РФ [1], которая определила полномочия участия государственной власти в формировании органов местного самоуправления. Упомянутая выше новелла предоставила право государственным органам участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

© М.А. Зыков,
О.А. Калюжный, 2026

Часть 1.1 статьи 131 Конституции [1], на момент принятия новой редакции, вызвала вопросы, так как исходя из ныне недействующих положений статьи 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Далее - Закон № 131) [2] допускалось нормативное регулирование исключительно прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения, которое определялось, как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. После вступления в силу части 1.1 органам государственной власти дали право участвовать в формировании органов местного самоуправления, что означает закрепление на конституционном уровне снижение степени самостоятельности муниципального самоуправления.

В действующем Федеральном законе от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (Далее - Закон № 33) [4] закреплена определенная преемственность с корректировкой последнего тезиса. Так, к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления отнесли нормативное регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в области местного самоуправления. Решение законодателя в корне поменять область регулирования федеральными органами государственной власти с решения вопросов местного значения, на решение вопросов в области местного самоуправления связано с конституционной тенденцией на понижение уровня самостоятельности местного самоуправления, так как понятие «область местного самоуправления» затрагивает больший перечень вопросов, нежели «вопросы местного значения».

Следует отметить, что полномочия органов государственной власти субъектов РФ не претерпели существенного изменения, поэтому в дальнейшем анализе наше внимание будет сосредоточено на взаимосвязи федеральной и муниципальной власти. Что касается полномочий органов государственной власти субъектов РФ, основные положения Закона № 131 [2], впоследствии, были перенесены в статью 6 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (Далее - Закон № 414) [3].

В контексте вопроса о концепции соотношения государственной и муниципальной власти в Российской Федерации следует отметить, что после конституционной реформы 2020 года доктринальное понятие «публичная власть» было поднято на Конституционный уровень, в свою очередь, исходя из части 3 статьи 132 Конституции РФ органы местного самоуправления были отнесены в единую систему публичной власти.

Данная концепция была представлена ранее многими конституционалистами, например, российский правовед, позитивист В.Е. Чиркин в своей монографии «Публичная власть» писал о том, что публичная власть может возникнуть исключительно в территориально-публичных коллективах (далее – ТПК), именно так он определял территориальную общественную связь физических и юридических лиц.[7; 20] Он считал, что публичная власть выполняет охранительную функцию ТПК, а также что они неразрывно связаны на всех уровнях публичной власти. [7; 30] Но в данной монографии он также ставит вопрос о видах публичной власти.

Для ответа на вопрос В.Е. Чиркин приводит разные мнения. Одно из них выразил Конституционный Суд РФ в своем определении от 27.06.2000 № 92-О [5] - субъекты федерации не имеют право наделять себя суверенной государственностью. Данное определение закрепляет 2 уровня государственной власти: суверенная и несуверенная. Концепция, представленная Конституционным Судом РФ, на наш взгляд является крайне противоречивой, так как на одной территории не может действовать две разные государственные власти. Также возникает вопрос, может ли быть власть, если она государственная, несуверенной? Следует рассматривать суверенитет как неотъемлемый признак государства, отчуждая его, допускается логическая ошибка. Из такого подхода вытекает следующая проблема: следует ли считать власть ТПК на части территории государства тоже государственной, поскольку она отличается от власти федерации, как власть народа субъекта федерации? Исходя из вышеизложенной проблемы вытекает, что такой коллектив должен обладать собственной публичной властью. В. Е. Чиркин задается вопросом, о природе такой власти, и отмечает, что концепция государственной, но несуверенной власти ответ на этот вопрос не дает. [7; 40]

В целом традиция рассматривать субъекты федерации как государства [6; 353], а публичную власть территориальных коллективов субъектов федерации как государственную власть была воспринята в странах тоталитарного социализма и связано это с установкой права наций на самоопределения.

В рамках поставленной темы, немаловажным будет определить само понятие «публичная власть». Изучив положения части 1 статьи 1 Закона № 414 [3], в нашем представлении публичная власть – это система органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления, задачей которых является осуществление взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Публичная власть является неотъемлемой частью государства, поскольку она предназначена для целенаправленного управления и развития территории в различных областях и благополучия проживающих

там людей в целом. Без ее существования не предоставлялось бы возможности обеспечить целостность государства, межрегиональное взаимодействие и развитие муниципалитетов. Именно через публичную власть, государство способно поддерживать обороноспособность, правопорядок, а также создавать условия для развития всех субъектов, входящих в его состав. Благодаря наличию единой системы органов власти достижение данных целей становится возможным. Государственная власть осуществляет свою деятельность на основе множества принципов, одним из них является принцип вертикали власти, именно он способствует эффективному разграничению предметов ведения и позволяет избежать повторения функций управления. Также, немаловажным является принцип содействия, благодаря которому органы публичной власти осуществляют совместную работу с органами местного самоуправления для реализации законных интересов каждого человека, обеспечение его прав и свобод, а также удовлетворения потребностей общества на территории муниципалитета.

В подтверждение этого, можно обратиться к части 2 статьи 6 Закона № 414[3], в которой указывается, что органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, содействуют развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

В пределах своих полномочий, органы государственной власти исполняют определенные обязанности, такие как: обеспечение государственных гарантий прав населения на осуществление местного самоуправления, осуществление правового регулирования вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления и их должностных лиц в области местного самоуправления и др.

Содействие органов государственной власти и органов МСУ полезно для эффективного решения задач на соответствующей территории. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но осуществляют публичную власть, данное взаимодействие позволяет решать общие задачи в интересах всего общества.

Также следует рассмотреть положения законодательства об участии государственной власти в организации МСУ. Статьи 5 и 6 Закона № 33 [4] подробно разграничивают данное участие.

В статье 5 указываются полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления, такие как: определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых настоящим Федеральным законом; правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам

совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в области местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном настоящим Федеральным законом; правовое регулирование особенностей организации местного самоуправления на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях. [4]

В статье 6 данного Федерального закона указываются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, к ним относятся: правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, которые установлены федеральными законами; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. [4]

На наш взгляд, на данный момент роль муниципальной власти существенно ослаблена, поэтому мы выдвигаем некоторые предложения, которые будут способствовать усилению полномочий местного самоуправления.

Во-первых, мы предлагаем закрепление на законодательном уровне обязательность согласования с муниципалитетами принятия региональных решений, касающихся вопросов местного значения. Мы считаем, что было

бы целесообразно ввести законодательную норму, согласно которой, органы государственной власти субъекта РФ были бы обязаны запрашивать мнение, а также принимать решения только после согласия муниципалитетов. То есть, органы МСУ были бы вправе налагать вето на законопроект органов государственной власти субъектов РФ, если его реализация может привести к негативным последствиям на территории муниципального образования.

Во-вторых, важным на наш взгляд, выступает введение единой цифровой платформы взаимодействия. Создание общей информационной системы на уровне региона, через которую государственные органы и местное самоуправление смогут обмениваться специальной информацией, данная система смогла бы упростить и оптимизировать работу органов. Сейчас уже существуют местные информационные системы, которые на наш взгляд, к сожалению, не дают нужной эффективности, так как у каждого муниципального образования существует собственная платформа. Разработка единой цифровой платформы на региональном уровне в качестве эксперимента могла бы искоренить проблемы связанные с отсутствием единообразия, а также упростить документооборот между муниципалитетами Тверской области.

В результате проведенного исследования можно сделать вывод о том, что современная концепция соотношения государственной и муниципальной власти в Российской Федерации строится на их единстве в рамках публичной власти, при этом обособляя местное самоуправление. Органы государственной власти обладают более широкими полномочиями, участвуют в формировании местного самоуправления и обеспечивают гарантии его осуществления, а также регулируют деятельность на региональном и муниципальном уровнях. При этом местное самоуправление обеспечивает решение вопросов местного значения в интересах населения.

Анализ законодательства показывает, что определение принципов организации местного самоуправления принадлежит федеральному уровню, а органы субъектов РФ вносят определенную конкретику в данные положения, исходя из региональной специфики. Государственная власть, в существующей модели взаимодействия, обладает существенным влиянием на муниципальный уровень. Это говорит о вертикале публичной власти, где органы местного самоуправления во многом зависят от решений, принимаемых на государственном уровне.

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод, что в современных реалиях степень самостоятельности муниципального самоуправления постепенно снижается, что негативно сказывается на всех демократических институтах в Российской Федерации. Политика государства должна быть направлена на сохранение самостоятельности

института муниципального самоуправления, на должном уровне, сохраняя положения, существовавшие до Конституционной реформы 2020 года.

Список литературы

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // «Официальный интернет-портал правовой информации» URL: www.pravo.gov.ru
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. 28.12.2025) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52. Ст. 8973.
4. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.
5. Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.
6. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
7. Чиркин В. Е. Публичная власть – М.: Юристъ, 2005. – 174 с.

Об авторах:

ЗЫКОВ Матвей Андреевич – студент 2 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

КАЛЮЖНЫЙ Олег Александрович – студент 2 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Принято в редакцию 14.05.2026.

Подписано в печать 20.05.2026.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

К.А. Майорова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель к.ю.н., доцент В.С. Очагова

В статье рассматриваются правовые основы и практические формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в сфере здравоохранения Российской Федерации. Раскрываются основные направления участия муниципалитетов в сфере здравоохранения: создание условий для оказания медицинской помощи, профилактика заболеваний, санитарно-гигиеническое просвещение, информирование населения, участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также привлечение медицинских кадров. На основе региональной практики выявляются как эффективные формы сотрудничества, так и существующие проблемы, включая недостаточность финансирования и последствия централизации управления. Делается вывод о том, что эффективность российской системы здравоохранения во многом определяется уровнем согласованности действий муниципальных, региональных и федеральных органов власти.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное право, органы государственной власти, организация медицинской помощи, охрана здоровья граждан*

Эффективность российской системы здравоохранения во многом зависит от слаженной работы органов местного самоуправления и государственной власти, поскольку муниципалитеты, будучи наиболее близкими к населению и знакомыми с местными условиями, способны адаптировать государственные меры к территориальной специфике и обеспечить реализацию конституционного права граждан на охрану здоровья. Это взаимодействие носит межведомственный характер и предполагает координацию с медицинскими организациями и учреждениями социального обслуживания. В п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации [1] закрепляется, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в соответствии со статьей 132 Конституции органы местного самоуправления обладают финансовой и организационной самостоятельностью, что позволяет им управлять имуществом, формировать бюджеты и определять приоритеты расходования средств.

В сфере здравоохранения взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти ориентировано на реализацию конституционного права граждан на охрану здоровья (ст. 41

Конституции РФ) и повышение качества медицинской помощи. Муниципальные органы власти обеспечивают функционирование медицинских учреждений, организацию первичной медико-санитарной помощи, профилактические мероприятия, а также координацию с региональными и федеральными структурами. При этом взаимодействие строится на нескольких ключевых принципах: автономия муниципалитетов в пределах их полномочий, координация действий на всех уровнях власти для реализации единой государственной политики, делегирование отдельных полномочий от органов государственной власти субъектов РФ к органам местного самоуправления, финансовая поддержка муниципалитетов и контроль за исполнением полномочий.

В науке муниципального права выделяют три основные модели взаимодействия государства и местного самоуправления:

1. Англосаксонская модель — высокая автономия муниципалитетов при минимальном контроле со стороны государства.

2. Континентальная модель — значительная централизация, государственная опека и регламентация действий муниципалитетов.

3. Смешанная модель, в которой автономия местного самоуправления сочетается с координацией и поддержкой со стороны государства.

Российская система управления здравоохранением базируется именно на смешанной модели [6, С. 185]. Федеральные и региональные органы власти формируют стандарты, нормативы и финансирование, а муниципалитеты обеспечивают непосредственную реализацию программ, управление ресурсами, работу медицинских учреждений и взаимодействие с населением.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в сфере здравоохранения регулируется преимущественно отраслевым законодательством, прежде всего Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [3], тогда как законодательство о местном самоуправлении задает лишь институциональные рамки участия муниципалитетов в реализации государственной политики. В частности, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] (далее – Федеральный закон № 131) исходил из концепции относительной автономии местного самоуправления как самостоятельной формы публичной власти, не входящей в систему государственных органов; он чётко разграничивал вопросы местного значения и государственные полномочия, допуская передачу отдельных государственных полномочий муниципалитетам исключительно на основании федеральных или региональных законов при условии обязательного финансового обеспечения.

В сфере здравоохранения Федеральный закон № 131 не содержал специальных норм, непосредственно регулирующих сферу

здравоохранения, поэтому роль муниципалитетов оставалась вспомогательной: они участвовали в создании условий для оказания медицинской помощи, проведении профилактических мероприятий, информировании населения, развитии инфраструктуры и привлечении медперсонала, что формировало модель взаимодействия, основанную на делегировании полномочий и жёстком разграничении компетенций.

Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [5] (далее – Федеральный закон № 33) устанавливает иную концептуальную основу. Хотя этот закон развивает положения о единой системе публичной власти, идея такой системы была закреплена ранее в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [4], где указано, что органы государственной власти, иные государственные органы и органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

С точки зрения сферы здравоохранения принципиально важно, что ни Федеральный закон № 131, ни Федеральный закон № 33 не содержат прямых норм, детально регулирующих взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления именно в этой сфере, однако подходы этих законов существенно различаются: если Федеральный закон № 131 был построен на идее разделения и автономии муниципальной власти, закрепляя её самостоятельность и ограничивая формы взаимодействия с государственными структурами жёстко определёнными рамками, что обуславливало относительную самостоятельность муниципалитетов в решении вопросов здравоохранения, то Федеральный закон № 33 ориентирован на координацию, согласованное участие и институциональную интеграцию местного самоуправления в единую систему публичной власти, формируя условия для более системного вовлечения муниципалитетов в реализацию общегосударственных задач, включая вопросы здравоохранения, что потенциально повышает эффективность их решения.

Существенным отличием новой модели является трансформация территориальной организации местного самоуправления: закон предлагает выбор между различными моделями, включая преимущественно одноуровневую систему, что может повлиять на управление социальной инфраструктурой, в том числе на организацию медицинского обслуживания. При этом прямое закрепление полномочий муниципалитетов в сфере здравоохранения по-прежнему отсутствует — их реальные границы определяются региональным законодательством (через

делегирующие полномочий) и отраслевыми федеральными законами (устанавливающими общие рамки и стандарты), что переносит ключевую роль в формировании компетенции муниципалитетов в этой сфере на специализированные нормативные акты федерального и регионального уровня.

Сходство между этими двумя законами заключается в их рамочном характере и отсутствии прямого отраслевого регулирования сферы здравоохранения, а также в сохранении принципа, согласно которому передача соответствующих полномочий местному самоуправлению требует юридического разрешения. Данные законы носят рамочный характер: они не регулируют сферу здравоохранения напрямую, а лишь задают общие принципы организации власти и взаимодействия её уровней. Полномочия муниципалитетов в этой сфере не являются автоматическими — их необходимо юридически закрепить через федеральное или региональное законодательство. Это обеспечивает правовую определённость: чёткое распределение ответственности, финансирование и контроль за оказанием медицинской помощи.

Их различия проистекают из концептуальной трансформации роли местного самоуправления: от относительно автономного уровня власти в соответствии с Федеральным законом № 131 к элементу единой системы государственной власти в соответствии с Федеральным законом № 33. Этот переход означает, что современная модель предусматривает более тесное и систематическое взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления, в том числе при реализации государственной политики в области здравоохранения. Практический эффект этих изменений будет зависеть от дальнейшего развития отраслевого законодательства и от решений субъектов Российской Федерации, определяющих конкретную степень участия муниципалитетов в системе здравоохранения.

Органы местного самоуправления создают условия для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи, реализуя полномочия, закрепленные Федеральным законом № 33.

Органы местного самоуправления обеспечивают организацию оказания медицинской помощи в муниципальных организациях здравоохранения в случае передачи соответствующих полномочий региональными органами власти. Это предполагает контроль за деятельностью медицинских учреждений, организацию работы медицинского персонала и соблюдение стандартов оказания медицинской помощи. Взаимодействие с органами государственной власти проявляется в согласовании планов работы, отчетности и контроля качества, что обеспечивает единство подходов на муниципальном и региональном уровнях.

Также органы местного самоуправления информируют население о возможности распространения социально значимых и опасных для окружающих заболеваний, угрозе возникновения эпидемий и эпидемиологической ситуации на территории муниципального образования. Информация распространяется через региональные и муниципальные средства массовой информации, официальные интернет-порталы и социальные сети. Для эффективной реализации данного полномочия органы местного самоуправления взаимодействуют с региональными санитарно-эпидемиологическими службами и министерствами здравоохранения субъектов РФ, обеспечивая своевременное и достоверное информирование граждан.

Отметим, что органы местного самоуправления участвуют в санитарно-гигиеническом просвещении населения и пропаганде донорства крови. На практике это проявляется в проведении образовательных программ, совместных мероприятий с образовательными учреждениями, центрами общественного здоровья и региональными организациями донорства.

Органы местного самоуправления реализуют мероприятия по спасению жизни и сохранению здоровья граждан в чрезвычайных ситуациях, включая информирование населения о принимаемых мерах и организации медицинской помощи. Такие функции требуют тесного сотрудничества с региональными управлениями по чрезвычайным ситуациям, санитарными службами и медицинскими учреждениями для координации действий и минимизации негативных последствий.

Практика ликвидации последствий весеннего паводка 2024 года в Оренбургской области [13] демонстрирует, что органы местного самоуправления эффективно реализуют меры по спасению жизней и охране здоровья населения во время чрезвычайных ситуаций. Муниципальные власти обеспечили своевременное оповещение населения, организовали эвакуацию жителей из затопленных районов и оказали медицинскую помощь с помощью мобильных подразделений и служб санитарной авиации. Одновременно были проведены санитарно-эпидемиологические мероприятия по предотвращению распространения заболеваний, все действия были согласованы с региональными органами управления по чрезвычайным ситуациям, санитарными службами и медицинскими учреждениями, что позволило свести к минимуму негативное воздействие на здоровье населения.

Органы местного самоуправления организуют профилактические мероприятия и пропагандируют здоровый образ жизни на территории муниципального образования, что реализуется посредством комплекса мероприятий, направленных на укрепление здоровья населения и профилактику заболеваний. Это включает в себя проведение медицинских осмотров, организацию вакцинации населения, а также информационно-просветительские кампании, пропагандирующие физическую активность и

здоровое питание, проводимые в сотрудничестве с региональными центрами общественного здравоохранения, образовательными учреждениями и спортивными организациями.

Практическое подтверждение этой функции можно увидеть в опыте Чеченской Республики, где в 2020-2021 годах органы местного самоуправления активно участвовали в организации вакцинации против COVID-19 [9], проводили информационные кампании, встречи с жителями и вакцинацию на рабочих местах мобильными бригадами. Аналогичным образом, в Белгородской области [10] муниципалитеты применяли дифференцированный подход, контролируя выполнение планов иммунизации и стимулируя медицинских работников. Эти примеры показывают важную роль местных органов власти в реализации профилактических мер и формировании культуры здорового образа жизни на муниципальном уровне.

Органы местного самоуправления создают условия для привлечения медицинских и фармацевтических работников в муниципальные учреждения через льготы, жильё, финансовые компенсации и социальные стимулы. Опыт Тверской области показывает эффективность таких мер на примере программ «Земский доктор» и «Земский фельдшер», в рамках которых специалисты, переезжающие в сельские районы и малые города, получают выплаты от 500 000 до 1,5 млн рублей при обязательстве работать не менее пяти лет, что способствует удержанию персонала и стабильности системы здравоохранения [12].

Взаимодействие строится на принципах автономии муниципалитетов в пределах их компетенции, координации действий между уровнями власти, финансовой поддержки и взаимного контроля. На практике выделяются несколько ключевых форм:

1. Финансово-организационная поддержка.

Муниципалитеты получают субсидии, оборудование, транспорт, ресурсы для ремонта и модернизации медицинских учреждений. Примером служит федеральный проект «Модернизация первичного звена здравоохранения», в рамках которого осуществляется комплексное обновление инфраструктуры поликлиник и амбулаторий.

2. Делегирование полномочий.

Органы местного самоуправления могут исполнять функции, связанные с организацией первичной помощи, диспансеризацией, вакцинацией, профилактикой заболеваний. Например, в рамках регионального проекта «Укрепление общественного здоровья» муниципальные власти несут ответственность за профилактические осмотры и реализацию программ здорового образа жизни.

3. Создание координационных и совещательных органов.

В ряде регионов действуют советы и рабочие группы, объединяющие представителей муниципальных и региональных структур. Так, в

Свердловской области создан областной совет по вопросам здравоохранения, обеспечивающий координацию профилактических мероприятий и контроль за распределением ресурсов.

4. Разработка муниципальных программ здравоохранения.

Программы разрабатываются с учётом локальных особенностей. В Красноярском крае действует программа «Здоровое будущее», направленная на профилактику сердечно-сосудистых заболеваний и формирование культуры здорового образа жизни.

В последние годы особое внимание уделяется развитию обратной связи с населением. В соответствии с указом Президента Российской Федерации органы власти обязаны активно взаимодействовать с гражданами при решении вопросов доступности и качества медицинской помощи [1]. Примером может служить Алтайский край, где Министерство здравоохранения совместно с Департаментом печати и массовых коммуникаций организовали информационно-коммуникационную систему в рамках регионального проекта «Модернизация первичной медико-санитарной помощи в Алтайском крае». Поддержка включает освещение в СМИ вопросов профилактики заболеваний, вакцинации, работу горячей линии, открытие и модернизацию клиник, работу мобильных медицинских пунктов, расширение государственных аптек и обеспечение льготными лекарствами. Кроме того, Общественный совет оценивает качество медицинских услуг и взаимодействует с населением. Эта многоуровневая коммуникационная система повышает удовлетворенность граждан, уменьшает количество конфликтов и укрепляет доверие к властям.

Наряду с положительными примерами существуют определенные проблемы. Местные органы власти нередко оказываются финансово ограниченными при попытках сохранить или развивать муниципальные медицинские учреждения. Несмотря на законодательное закрепление возможности передачи полномочий, многие муниципальные образования сталкиваются с проблемой недостаточного финансирования, что препятствует поддержанию доступности и качества медицинской помощи [8, С. 76].

Централизация управления здравоохранением привела к значительному увеличению функций региональных органов здравоохранения. Они вынуждены управлять большим количеством медицинских учреждений, что осложняет контроль за качеством и доступностью медицинской помощи на местах [7, С. 271]. Аналогично, муниципальные структуры, утратив полномочия, теряют стимулы для развития локальных программ здравоохранения.

Эффективность системы здравоохранения в России во многом зависит от тесного сотрудничества органов местного самоуправления с федеральными и региональными властями. Муниципалитеты, будучи ближе к населению и зная местные условия, обеспечивают доступность и качество

медицинской помощи, организуют профилактические мероприятия, кампании по охране общественного здоровья, а также подбор и сохранение медицинского персонала. На практике это проявляется в финансовой и организационной поддержке, делегировании полномочий, разработке муниципальных программ в области здравоохранения, создании координационных органов и развитии механизмов обратной связи с гражданами.

Таким образом, органы местного самоуправления выполняют организационные, профилактические, информационные и кадровые функции в сфере здравоохранения, координируя свои действия с государственными органами, медицинскими учреждениями и социальными службами для адаптации политики к местным условиям и обеспечения доступности и качества медицинской помощи. Эффективность системы зависит от тесного сотрудничества между муниципалитетами и федеральными и региональными органами власти. Опыт Алтайского края, Тверской области, Чеченской Республики и Белгородской области показывает, что успешное сотрудничество достигается за счет финансовых стимулов, социальных гарантий, профилактических и образовательных программ, вовлечения граждан и прозрачности управления, что повышает качество медицинских услуг и обеспечивает устойчивое развитие систем здравоохранения.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // РГ от 4 июля 2020 г. № 144.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
4. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.
5. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.
6. Арановский К. В., Князев С. Д., Хрусталева Е. Н. Российское муниципальное право: Учебное пособие. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1997. 344 с
7. Колесников А. В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационные аспекты / под общ. ред. А. Ю. Соколова. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2022. 400 с.
8. Селютина Е. Н. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: правовой и политический аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02. Орёл, 2003. 183 с.
9. В ЧР развернуто 38 центров вакцинации против COVID-19 и 2 мобильных пункта [Электронный ресурс]. URL: <https://chechnyatoday.com/news/345846> (дата обращения: 26.11.2025).

10. О ходе прививочной кампании против гриппа и эпидемической ситуации по заболеваемости гриппом и ОРВИ в Белгородской области [Электронный ресурс]. URL: <http://31.rospotrebnadzor.ru/search/content/19685/> (дата обращения: 26.11.2025).

11. Поручение Президента РФ от 5 августа 2021 года № Пр-1383 «Перечень поручений по итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/66331/print> (дата обращения: 27.11.2025).

12. Программы «Земский доктор» и «Земский фельдшер» продлены до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2025/10/21/k-nam-vrach-priehal.html> (дата обращения: 26.11.2025).

13. Тысячи россиян лишились своих домов из-за ужасного наводнения [Электронный ресурс]. URL: <https://lenta.ru/articles/2024/04/11/orenburg/> (дата обращения: 26.11.2025).

Об авторе:

МАЙОРОВА Кристина Александровна – студентка 3 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция

Принято в редакцию 14.05.2026.

Подписано в печать 20.05.2026.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПОЛИТИКИ В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

К.И. Максимова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель к.ю.н., доцент Е.А. Рязанова

В статье анализируются правовые механизмы выстраивания единой системы публичной власти на региональном уровне на примере Тверской области. Оценивается влияние Федеральных законов на формирование законодательных актов местных парламентариев. На примере муниципальных образований проиллюстрированы удачные примеры вовлечения представителей муниципального звена в региональные органы власти.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, органы государственной власти, формы взаимодействия, политическая сфера, муниципальные образования, законотворческая инициатива.*

Местное самоуправление в Российской Федерации конституционно гарантировано и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Согласно положениям ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно [1]. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [3] введены нормы в статье 131 Конституции Российской Федерации, закрепляющие что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Одновременно установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Это создает правовую базу для регулирования сверху.

Основой взаимодействия между государственной властью и муниципалитетами стал Федеральный закон от 20. 03. 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [2], который вступил в силу с 19 июля 2025 года. Он структурировал действующую систему местного самоуправления, расширил границы их полномочий, а также увеличил эффективность их

работы, таким образом он направлен на то, чтобы сформировать органы местного самоуправления в единую систему публичной власти.

В связи с изменением федерального законодательства, 11 сентября 2025 года Законодательное собрание Тверской области приняло поправки к Уставу Тверской области [4].

Поправками предусмотрено, что статья 141 Устава Тверской области закрепляет, «Глава муниципального образования в соответствии с Федеральным законом одновременно замещает государственную должность Тверской области и муниципальную должность». Заместитель председателя Законодательного Собрания Тверской области Клиновский Александр Эдуардович отметил, что «это сделано для того, чтобы руководители муниципалитетов четко понимали, что раз они замещают государственную должность, то они отвечают за жизнедеятельность муниципалитета. Это изменение значительно повышает ответственность руководителей округов перед жителями и региональными властями». Так, нововведения установили преобразование в одноуровневую систему местного самоуправления, завершая процесс трансформации муниципальных районов в округа, начатый в Тверской области в 2017 году [11].

22 декабря 2025 года в Нелидовском муниципальном округе в публичных слушаниях единогласно одобрен и рекомендован к утверждению депутатами на очередном заседании проект решения Думы «О внесении изменений и дополнений в Устав Нелидовского муниципального округа Тверской области» [10]. В новой редакции Устава изменился порядок проведения конкурса на должность Главы муниципального образования. Теперь кандидатов на должность Главы муниципального образования конкурсной комиссии представляет Губернатор Тверской области. Как и в Уставе Тверской области отмечено, что изменился статус Главы муниципального образования.

Необходимость совершенствования Устава Тверской области и муниципального образования вызвана вступлением в силу Федерального закона № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Реализация взаимодействия между уровнями власти в политической сфере происходит через организационные формы, которые подразумевают под собой формирование общих органов, осуществляющих перманентное взаимодействие. К данным формам можно отнести советы, занимающиеся совершенствованием местного самоуправления, находящиеся при высших должностных лицах субъектов РФ и специальные комиссии, решающие вопросы разграничения полномочий.

В качестве примера можно привести Совет руководителей представительных органов муниципальных образований при Председателе Законодательного Собрания Тверской области, который закреплен в Законе

Тверской области от 09.06.2009 года №46-ЗО «О взаимодействии органов государственной власти Тверской области с Ассоциацией Совета муниципальных образований Тверской области» (в ред. Закона Тверской области от 25.06.2025 № 36-ЗО) [5].

Закон определил конкретные формы взаимодействия: совместное рассмотрение вопросов социально-экономического развития, обмен информацией, оказание содействия в развитии межмуниципального сотрудничества, оказание информационной и организационно-методической поддержки Совету.

Также в законе установлено, что в целях обеспечения взаимодействия между органами государственной власти Тверской области и Советом муниципальных образований в работе Совета муниципальных образований могут принимать участие Губернатор Тверской области, Председатель Законодательного Собрания Тверской области, руководители исполнительных органов Тверской области, а также уполномоченные ими иные должностные лица органов государственной власти Тверской области. Совет муниципальных образований вправе делегировать своих представителей для участия в работе координационных, совещательных и иных органов, деятельность которых затрагивает вопросы, относящиеся к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения), а также к отдельным государственным полномочиям, переданным органам местного самоуправления законами Тверской области, при исполнительных органах Тверской области. Совет участвует в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов Тверской области, затрагивающих интересы муниципальных образований Тверской области, и вправе представлять замечания и предложения по ним.

Так, в ходе заседания в 2022 году Председатель областного парламента С. А. Голубев прямо заявил, что от муниципальных руководителей ждут «законодательные инициативы, рекомендации и предложения» [13] по совершенствованию областных и федеральных законов. Одной из главных задач также был назван «анализ и обобщение опыта по применению законов».

Консультационная функция Совета заключается в том, что он выполняет роль посредника (переговорных площадок, механизмов) между гражданским обществом и властью.

Информационная функция позволяет муниципальным образованиям своевременно узнавать о нововведениях в законодательстве.

Этот закон также регулирует особенности подготовки Советом ежегодного доклада о состоянии и развитии местного самоуправления в Тверской области.

Отметим, что такие формы не предусматривают реализации юридически значимых решений, но имеют существенное значение в

урегулировании разногласий и создании универсальных принципов. Такие формы будет корректно называть совещательными, так как для них характерны частые совещания между органами государственной власти и органами местного самоуправления, с помощью них происходит обмен позициями, взглядами на политическую обстановку.

По мнению Е. Г. Дьяковой и А. Д. Трахтенберг, члены советов выступают как звено взаимодействия между народом и самой властью, хотя это и не является целью этих структур. Концепция «институционализированной самостоятельности» Е. Г. Дьяковой обозначает, что независимость советов можно получить с помощью перемещения ответственности за их образование от самих органов власти к Общественным палатам, как независимым представителям гражданского общества, но это не всегда получается осуществить на практике из-за невысокого юридического статуса [8].

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления Тверской области также отражено в государственной программе Тверской области «Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области», которая утверждена постановлением Правительства Тверской области от 29 августа 2024 года №395-пп (в редакции от 05.03.2026 №122-пп) [6].

Целью программы в период ее действия с 2024 по 2030 гг. является повышение эффективности муниципального управления, формирование прочных взаимоотношений с регионом, социально-экономическое развитие территорий и улучшение качества жизни в Тверской области.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления можно увидеть на примере реализации Нелидовским муниципальным округом региональной программы «Адресная программа Тверской области по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на 2019-2025 годы», утвержденной постановлением Правительства Тверской области от 10.04.2019 года №108-пп [7].

Программой предусмотрены конкретные объемы расселения, сроки и источники финансирования, – так региональное законодательство конкретизирует федеральную политику и делает ее обязательной для муниципалитета.

В свою очередь, администрация Нелидовского муниципального округа выполняет обязательства по предоставлению отчетов в региональное министерство строительства и ЖКХ о том, как потрачены выделенные субсидии, сколько квартир приобретено и сколько семей переселено, что является формой контроля со стороны государственной власти. Более того, Правительство Тверской области и Контрольно-счётная палата региона проверяют, насколько эффективно муниципалитет использует выделенные средства, соблюдаются ли сроки расселения и не нарушаются ли права граждан. Результаты таких проверок могут влиять на дальнейшее

финансирование и оценку работы главы округа. Одновременно администрация округа следит, чтобы предоставленные квартиры были заселены именно теми гражданами, которые стояли в очереди на расселение, – это исполнение переданных государственных полномочий на муниципальном уровне. Кроме того, депутаты Законодательного Собрания Тверской области от Нелидовского муниципального округа уполномочены направлять запросы в правительство региона о выделении дополнительных средств, контролировать ход строительства, помогать администрации округа в ускорении бюрократических процедур, что представляет собой политическую поддержку муниципалитета на уровне региона [12].

В Оленинском муниципальном округе Тверской области сложилась практика, когда наказы жителей становятся основой для формирования бюджета. Партия «Единая Россия» в 2024 году собрала 522 наказа (предложения граждан), которые легли в основу «Второй Народной программы» на 2025-2030 годы. Программа была согласована на партийной конференции, а затем Думой Оленинского муниципального округа утверждена в виде нормативного акта, обязательного для исполнения. В результате расходная часть бюджета на 2026 год составила 1285,3 млн. рублей, из которых 541,6 млн. рублей направлено на реализацию 116 наказов. При этом значительная часть средств (например, на строительство 8 газовых котельных) привлекается из областного бюджета, что демонстрирует эффективное взаимодействие региональной и муниципальной власти. Таким образом, «народная программа» стала инструментом прямой демократии, позволяющим жителям напрямую влиять на бюджетную политику, а региональные власти поддерживают эти инициативы финансово [9].

Законодательное Собрание Тверской области активно вовлекает муниципальные образования Тверской области в процесс подготовки и принятия решений, касающихся их территорий.

Одним из примеров взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления является участие Тверской городской Думы в формировании территориальных избирательных комиссий (ТИК) районов города Твери.

Положения Избирательного кодекса Тверской области устанавливают, что областная избирательная комиссия осуществляет формирование ТИК в муниципальных образованиях, в том числе в городе Твери, при этом учитывая предложения, поступающие от представительных органов самих муниципалитетов.

Воспользовавшись этим правом, Тверская городская Дума на своем внеочередном заседании рассмотрела и одобрила конкретные кандидатуры для включения в состав территориальных избирательных комиссий районов города с правом решающего голоса. Это решение депутатов стало прямым и юридически значимым вкладом муниципальной власти в формирование

избирательной системы на своей территории [15]. Аналогичный механизм действует и на уровне муниципальных округов области. Так, в 2025 году семь муниципальных округов: Бельский, Жарковский, Западновинский, Зубцовский, Калязинский, Кашинский и Молоковский сформировали новые составы ТИК срока полномочий 2025-2030 годов.

Предложения по кандидатурам в эти комиссии вправе были направлять не только политические партии и общественные организации, но и представительные органы соответствующих муниципальных образований. Необходимо отметить, что участие местных парламентов в выдвижении кандидатов для работы в ТИК является устоявшейся практикой, которая позволяет органам местного самоуправления влиять на ключевой процесс организации выборов на своей территории. Такое взаимодействие обеспечивает легитимность и прозрачность избирательной системы в регионе [14].

Подводя итог вышесказанному, можно делать вывод, что Федеральный закон № 33-ФЗ определил направление на внедрение муниципального уровня в общую вертикаль публичной власти, что отразилось в приведении регионального Устава и муниципальных уставов в соответствие с новыми требованиями, особенно, таких, как закрепление за главой муниципального образования статуса лица, замещающего одновременно муниципальную и государственную должность. Так, правовой статус главы муниципального образования был поднят до уровня, сопоставимого с региональной государственной должностью. Это обеспечило более прочный механизм решения задач, не только на муниципальном уровне, но и на региональном. Укреплению доверия между уровнями власти способствует вовлечение региональным парламентом и Правительством Тверской области в процесс подготовки принятия решений, а также поддержание инициатив местных парламентариев. Таким образом создаются прочные и эффективные механизмы сотрудничества в политической сфере.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СЗ РФ. 2025. №12. Ст. 1200.

3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» //Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 14.03.2020.

4. Закон Тверской области от 12.09.2025 N 47-ЗО «О поправках к Уставу Тверской области» // «Тверские ведомости», № 36, 17-23.09.2025.

5. Закон Тверской области от 09.06.2009 №46-ЗО «О взаимодействии органов государственной власти Тверской области с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Тверской области» (с изменениями и дополнениями от 25.06.2025 №36-ЗО) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 26.06.2025.
6. Постановление Правительства Тверской области от 29.08.2024 № 395-пп (ред. от 05.03.2026 №122-пп) "О государственной программе Тверской области "Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области" // "Тверские ведомости", № 34, 04-10.09.2024.
7. Постановление Правительства Тверской области от 10 апреля 2019 года №108-пп (в ред. от 11.06.2025 №340-пп) об утверждении региональной программы «Адресная программа Тверской области по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на 2019-2025 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 16.06.2025.
8. Дьякова Е. Г., Трахтенберг А.Д. Общественные советы при органах исполнительной власти: эксперты, контролеры или мирские челобитчики? // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 6. С. 180-201 [Электронный ресурс]. URL: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.6.09> (дата обращения: 15.04.2026).
9. Как Оленинские депутаты формируют «народный» бюджет: [Электронный ресурс] – 19.11.2025. – URL: <https://tverlife.ru/lenta/kak-oleninskie-deputaty-formirujut-narodnyj-bjudzhet/> (дата обращения: 15.04.2026).
10. Официальный сайт Нелидовского муниципального округа Тверской области // Совершенствование Устава Нелидовского муниципального округа: итоги слушаний: [Электронный ресурс] – 22.12.2025. – URL: <https://nelidovo.su/sovershenstvovanie-ustava-nelidovskogo-municipalnogo-okruga-itogi-slushanij/> (дата обращения 13.04.2026).
11. Обновленная «Конституция»: региональный парламент принял закон о поправках к Уставу Тверской области: [Электронный ресурс] – 17.09.2025. – URL: <https://tverigrad.ru/publication/obnovlennaja-konstitucija-regionalnyj-parlament-prinjal-zakon-o-popravkah-k-ustavu-tverskoj-oblasti/> (дата обращения: 15.04.2026).
12. Получил ключи, въехал и живи: [Электронный ресурс] – 14.06.2023. – URL: <https://nelidovo.su/poluchil-klyuchi-vexal-i-zhivi/> (дата обращения: 15.04.2026).
13. Петрова А.В. В Заксобрании Тверской области прошёл Совет руководителей представительных органов муниципальных образований: [Электронный ресурс] – 30.05.2022. – URL: <https://www.tver.kp.ru/daily/27397/4595036> (дата обращения: 15.04.2026).
14. Сформированы новые составы территориальных избирательных комиссий Тверской области срока полномочий 2025-2030 гг: [Электронный ресурс] – 19.11.2025. – URL: <https://tver-news.ru/society/2025/11/26/37243.html> (дата обращения: 15.04.2026).
15. Формирование ТИКов/ Официальный сайт Тверской городской Думы: [Электронный ресурс] – 16.03.2021. – URL: https://www.тверьдума.рф/news/?month=11&year=2025&ELEMENT_ID=12330 (дата обращения: 15.04.2026).

Об авторе:

МАКСИМОВА Клавдия Ивановна – студент 1 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Принято в редакцию 14.05.2026.
Подписано в печать 20.05.2026.

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

И.Ю. Никитина

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель д.ю.н., доцент Н. А. Антонова

В статье анализируется категория «публичная власть» в контексте конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации. Рассматриваются теоретические подходы к определению понятия, сложившиеся в правовой доктрине, а также его законодательное закрепление в обновленной Конституции РФ и федеральных законах. Особое внимание уделяется структуре единой системы публичной власти, соотношению понятий государственной и муниципальной власти, а также признакам, принципам организации и функциям публичной власти. В работе исследуются позиции различных ученых по вопросам сущности публичной власти.

***Ключевые слова:** публичная власть, единая система публичной власти, государственная власть, местное самоуправление, органы публичной власти, признаки публичной власти, принципы организации власти.*

Что такое публичная власть? Этот вопрос приобрёл особую актуальность после конституционной реформы 2020 года, когда данная категория была законодательно закреплена в Основном законе страны.

Категория «публичная власть» была введена в Конституцию РФ в результате внесения в неё поправок, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. Это стало ответом на послание Президента РФ от 15 января 2020 г. Федеральному Собранию. В нём В. В. Путин подчеркнул, что считает нужным «закрепить в Конституции РФ принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами». Идея Президента РФ была поддержана российским парламентом и отразилась в 2020 Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2].

Таким образом, импульсом для конституционных изменений стало прямое политическое волеизъявление, направленное на систематизацию и укрепление всей вертикали власти.

Действующее российское законодательство не содержит чёткого определения понятия «публичная власть».

Отсутствие нормативно закреплённого определения породило активную научную дискуссию, в рамках которой сформировались различные подходы к пониманию этой фундаментальной категории.

Внесённые в июле 2020 года изменения в Конституцию Российской Федерации повысили исследовательский интерес к вопросам природы публичной власти [13, с. 81].

В современной правовой доктрине отсутствует единство в понимании термина «публичная власть». Можно выделить два основных подхода: отождествление с общественной властью и отождествление с государственной властью. Так, Л. А. Григорян отмечает: «Термин «публичная власть» означает всего лишь «общественная власть». А общественная власть существует в любом обществе». Если Л. И. Каск полагал возможным называть «публичной властью» даже власть в родовом обществе (а государственную власть, соответственно, «общественной»), то другие авторы резко возражают против такого отождествления. Для них публичная власть есть синоним государственной и политической. Иллюстрацией этой позиции служат слова И. М. Степанова: «Публичная, то есть политически организованная власть, есть власть господствующего класса». На существование в отечественной правовой доктрине устойчивого представления о тождестве публичной и государственной власти обращал внимание и В.Е. Чиркин. По его наблюдениям, долгие годы (а в некоторых случаях и по сей день) в российской науке господствовало мнение, согласно которому эти категории рассматривались как идентичные [12, с. 252].

С. А. Авакьян отождествляет понятие публичной власти, народовластия и политической власти, по его словам, «политическая власть также называется публичной властью, исходя из того, что она осуществляется в обществе и адресована широким массам членов общества» [8, с. 243].

Конституционная реформа 2020 года способствовала оживлению научной дискуссии о доктрине публичной власти, в результате чего учёные предложили новые дефиниции, стремящиеся отразить современное понимание публичной власти.

Ю. Ю. Сорокин предлагает широкое, социологическое понимание публичной власти как вида социальной власти, укорененного в жизни территориального сообщества. Н. И. Грачев, напротив, тяготеет к более узкой, организационной трактовке, определяя публичную власть через ее носителя – систему специализированных органов и учреждений. При текстуальной близости определений они отражают разные исследовательские парадигмы: власть как общественное отношение (Сорокин) и власть как управленческий аппарат (Грачев) [6, с. 10].

Таким образом, обозначенное разделение подходов отражает ключевую дискуссию в науке: является ли публичная власть родовым понятием для государственной и муниципальной власти или же она тождественна исключительно государственной власти.

В широком смысле публичная власть в РФ – это властные действия государственных органов, органов местного самоуправления и общественных организаций, направленные на подчинение и распоряжение в отношении неопределенного круга лиц (находящихся на территории России либо входящих в соответствующие организации). С учетом современного развития правовой мысли публичная власть структурируется

на двух уровнях: 1. государственная власть (федеральная и региональная); 2. муниципальная власть» [5, с. 27].

Государственная власть и местное самоуправление призваны решать единые задачи государственного значения: это защита интересов населения, предупреждение и пресечение произвола, законное урегулирование возникающих конфликтов. Только их слаженное взаимодействие приводит к укреплению и эффективному развитию государства и общества в целом [11, с. 153].

Термин «публичная власть» имеет более широкое содержание, чем «государственная власть». Государственная власть, будучи высшей и суверенной формой публичной власти, в Российской Федерации осуществляется на двух уровнях: федеральном (общегосударственном) и региональном. Она занимает ключевое положение среди проявлений публичной власти, что обусловлено спецификой механизма её осуществления и характером правоотношений, возникающих на её основе. Структура органов публичной власти объединяет как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления. Власть государственная и власть муниципальная представляют собой две составные части общей системы публичной власти. Носителем государственной власти выступает Российская Федерация, то есть само государство. Муниципальная власть осуществляется в границах муниципальных образований – в городах, сёлах, районах и прочих подобных территориях. Ключевое различие между государственной властью и иными формами власти заключается в том, что она является единственной и доминирующей в масштабах всего общества страны.

Раскрывая содержание термина «государственная власть», важно подчеркнуть, что она представляет собой специфическую форму социальной власти, основанную на праве.

В отличие от государственной власти, публичную власть необходимо рассматривать как возможность и способность определенных обществом и специально уполномоченных государством субъектов воплощать в жизнь публичные интересы в рамках соответствующих правоотношений. Необходимо отметить верное высказывание профессора А. И. Денисова о том, что «публичная власть, территориальная организация граждан (или подданных) и суверенитет – таковы основные признаки государства». Присутствие публичной власти является гарантией и условием сохранения нормального функционирования и целостности общества и государства [7, с. 19].

В соответствии с обновлённым текстом Конституции РФ в единую систему публичной власти входят органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), а организация публичной власти относится к исключительному ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ). Компетенция главы государства

претерпела существенное расширение: если ранее его координирующая роль ограничивалась исключительно сферой государственной власти, то теперь, в соответствии с ч. 2 ст. 80 и п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ, она охватывает всю единую систему публичной власти. Как следствие, конституционный статус Президента РФ приобрел двойственный характер – он и сам является органом публичной власти, и одновременно выступает гарантом слаженного взаимодействия всех элементов этой системы [4, с. 28].

Это ключевая новация конституционной реформы, расширяющая координирующую роль Президента на всю вертикаль публичной власти, включая местное самоуправление.

Публичная власть реализует свои задачи через два основополагающих элемента: институты и органы. Их функциональная природа различна. Институты публичной власти – это форма непосредственного народовластия, способ, при котором само общество формулирует правила совместного существования, сохраняя за собой решающий голос. Органы публичной власти, напротив, являются формой представительства, механизмом, где управление общественными делами делегируется выборным представителям, наделенным соответствующими полномочиями [17, с. 181].

В юридической науке существует множество подходов к классификации институтов публичной власти. Один из них предполагает их деление на три уровня: федеральный, региональный и муниципальный. Что касается органов публичной власти, то здесь выделяются четыре категории: государственные органы, муниципальные органы, органы общественной власти, а также органы международно-правовой власти [22, с. 211].

В развитие данного подхода в статье Г. Г. Фастович «Институт публичной власти в современной России: теоретико-правовой аспект» **речь идет** о делении публичной власти на государственную (федерального и регионального уровней), муниципальную и общественную.

Далее автор классифицирует публичную власть в зависимости от способа её осуществления. Здесь выделяются две основные формы: непосредственная демократия, при которой народ принимает властные решения напрямую (референдумы, выборы, сходы граждан, обращения и публичные мероприятия), и представительная демократия, когда власть делегируется выборным органам – парламентам всех уровней и представительным органам местного самоуправления.

Третье основание классификации связано с функциональным разделением властей. Помимо традиционной триады ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной, – автор обращается к нетрадиционным формам реализации публично-властных полномочий. В их число включены: президентская власть (как конституционный институт главы государства), контрольно-надзорная деятельность (представленная

Счетной палатой, прокуратурой и институтом уполномоченных по правам человека), а также финансовая власть, носителем которой выступает Центральный банк РФ [20, с. 31].

На мой взгляд, понимание системы публичной власти становится более ясным, если представить её в виде трёх взаимосвязанных компонентов. Первый компонент – **носители власти**, то есть те, кто ею обладает и может осуществлять. Это не только органы государства и местного самоуправления, но и сам народ, его отдельные группы (например, избиратели, территориальные общины), общественные объединения и даже граждане, когда они действуют как носители определённых прав. Второй компонент – **то, на что власть направлена**, её «мишень». Сюда относятся отдельные люди и их сообщества. Речь идёт также и о целых областях общественных отношений. Третий компонент – это **инструменты и способы властвования**: от правовых норм и институтов до конкретных процедур принятия решений и контроля, которые в совокупности образуют механизм работы всей системы.

Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394-ФЗ не содержит определения понятия «публичная власть», не закрепляет и не регламентирует его, а лишь перечисляет структурные элементы системы публичной власти.

Разумеется, закон внёс правовую определённость в данный вопрос. Однако нельзя согласиться с трактовкой законодателя относительно цели взаимодействия всей совокупности перечисленных органов.

В конституционном смысле целью такого взаимодействия является наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Законодатель же, эту позицию проигнорировал. Вместо этого он сформулировал иную цель: соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства.

Кроме отмеченной неточности, Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394-ФЗ демонстрирует нестыковку названия и содержания: Государственному Совету, помимо его прямой компетенции, предписывается несвойственная функция – задавать основы публичной власти (ст. 1). В науке конституционного права обращается внимание на неопределённость статуса этого органа. Как подчеркивает Т. Н. Михеева, выглядит более чем странно, что орган, созданный помогать Президенту определять направления развития публичной власти, сам в нее не включен, выполняя лишь вспомогательные функции. Автор напоминает: именно Президент, а не Государственный Совет, является гарантом единства и согласованной работы всей системы публичной власти в стране [14, с. 124].

Согласно закону, в единую систему публичной власти входят: федеральные органы государственной власти; органы государственной

власти субъектов Российской Федерации; иные государственные органы; вся совокупность органов местного самоуправления.

Вместе с тем, представленное законодательное определение нельзя считать вполне корректным и исчерпывающим. Оно носит сугубо структурно-организационный характер, сводя понятие публичной власти к перечню входящих в неё органов, но оставляя за скобками её сущностные признаки и функциональное назначение. Это создаёт риски смешения понятий «государственная власть» и «публичная власть», несмотря на их концептуальные различия.

Перечень лиц и органов, обладающих правом участвовать в решении вопросов координации деятельности властных структур, закреплён в п. 2 ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ. К ним отнесены Президент, Государственный Совет, Правительство РФ и другие органы власти [16, с. 100].

Конституционный Суд РФ дал заключение от 16 марта 2020 г. № 1-3, в котором определил, что такая категория, как «единая система публичной власти», производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство» и соотносится с пониманием «политический союз (объединение) многонационального российского народа». В силу закона главы I, II и IX Конституции Российской Федерации не подлежат изменению [10, с. 195].

Автор смешивает два разных понятия: запрет на изменение и особый порядок изменения. Статья 135 Конституции не запрещает вносить изменения в главы 1, 2 и 9, а устанавливает для них иную процедуру – через Конституционное Собрание. Действительно, эти главы нельзя пересматривать в порядке, который предусмотрен для внесения поправок в главы 3-8. Однако из этого вовсе не следует, что они не подлежат изменению в принципе. Напротив, Конституция допускает их изменение, но с соблюдением специальных правил. Автор же, игнорируя это различие, создаёт впечатление, будто главы 1, 2 и 9 вообще невозможно изменить. Такое утверждение неточно отражает конституционные положения и вводит читателя в заблуждение.

Позиция Конституционного Суда РФ придала новой конструкции легитимность, увязав её с фундаментальными основами конституционного строя.

С. А. Авакьян в рамках коллективной монографии обобщенно выделил следующие функции публичной власти:

1. Нормотворчество (правотворчество);
2. Руководство и управление общественно-политическими, народнохозяйственными и социальными процессами;
3. Распоряжение собственностью, материально-финансовыми ресурсами;
4. Контрольно-надзорная деятельность [3, с. 54].

Публичная власть в Российской Федерации характеризуется комплексом признаков, которые находят своё закрепление и обоснование на различных уровнях правового регулирования и в научной доктрине. Систематизация этих признаков позволяет выделить три основные группы: непосредственно следующие из Конституции РФ, сформулированные в федеральном законодательстве, а также теоретические признаки, разработанные в правовой доктрине.

В Конституции Российской Федерации закреплена группа признаков публичной власти, к ним относятся суверенитет и верховенство: носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ [1, ч. 1 ст. 3], а суверенитет РФ распространяется на всю её территорию [1, ч. 1 ст. 4], что отражает высший и единый характер власти на всей территории страны.

Легитимность закреплена в частях 2-3 статьи 3 Конституции РФ, где высшим непосредственным выражением власти народа названы референдум и свободные выборы, то есть власть формируется и действует на основе закона и народного волеизъявления.

Публичность и обязательность отражены в части 2 статьи 15 Конституции РФ: органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы, что выражается в праве издавать нормативные правовые акты, обязательные для всех.

Легальность (подзаконность) означает осуществление власти строго в рамках закона специально созданными органами, что установлено статьёй 10 (разделение властей) и частью 1 статьи 11 Конституции РФ (перечень органов, осуществляющих государственную власть).

Нормативное содержание признаков публичной власти не исчерпывается конституционными положениями. Федеральное законодательство, развивая и детализируя их, формулирует самостоятельный ряд признаков, описывающих функциональные и организационно-правовые аспекты её осуществления. Конкретизация и развитие этих положений осуществлены в специальных федеральных законах, в частности в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ № 414) и Федеральном законе от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – ФЗ № 33). К числу закреплённых в них признаков относятся:

Взаимодействие и координация (ФЗ № 414, ч. 4 ст. 1). Органы власти всех уровней обязаны взаимодействовать для эффективного решения задач.

Передача полномочий (ФЗ № 414, ч. 7 ст. 1). Допускается взаимная передача части полномочий между федеральными и региональными исполнительными органами власти.

Иерархическая связанность (ФЗ № 414, ч. 9 ст. 1). Акты субъекта РФ, принятые в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми органами публичной власти на его территории.

Единая система публичной власти (ФЗ № 33, ч. 4 ст. 1). Органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в РФ.

Организационная обособленность местного самоуправления от государственной власти (ФЗ № 33, ч. 6 ст. 1). Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Обеспечение системного взаимодействия (ФЗ № 33, ч. 5 ст. 1). Закон обеспечивает принцип согласованного функционирования и взаимодействия органов в рамках единой системы, которое обеспечивается Президентом РФ.

Самостоятельность в пределах полномочий (ФЗ № 33, ч. 1 ст. 4). Местное самоуправление осуществляется самостоятельно в пределах закрепленных за ним полномочий.

Непосредственное осуществление власти населением (ФЗ № 33, ч. 2 ст. 1). Местное самоуправление реализуется гражданами как через прямое волеизъявление, так и через создаваемые ими органы власти.

Третью группу признаков публичной власти определяет правовая доктрина. Профессор И. В. Упоров выделяет одиннадцать признаков публичной власти. Среди них – легальность (формальная, юридическая законность) и легитимность *«эмоциональное одобрение»*, *«доверие общества»*, публично-политический характер и территориальность (действие в пределах федеральной, региональной или муниципальной территории). Власть опирается на государственное принуждение, осуществляется специальными лицами, а на каждой территории существует только одна публичная власть общей компетенции. Она формируется демократическим путём, издаёт обязательные предписания, открыта для общества, функционально ориентирована на обеспечение жизнедеятельности населения и действует строго на правовой основе [18, с. 181-183].

А. А. Фомичев акцентирует внимание на иных аспектах, выделяя признаки публичной власти:

- социальный характер;
- наличие территории и постоянно проживающего на ней населения (территориально-организованного коллектива);
- наличие публичных интересов и общей потребности в их обеспечении;
- наличие аппарата управления, одобряемого и признаваемого населением;

- возможность и способность осуществлять принуждение от имени территориально-организованного коллектива.

При этом А. А. Фомичев детализирует признаки публичных интересов, которые непосредственно характеризуют и саму публичную власть:

1. Общественный характер.
2. Фундаментальная значимость для общества.
3. Несводимость и частое противопоставление частным интересам.
4. Фиксация и защита государством (правовое закрепление).
5. Подвижность границ (определяются исторически и законодательно) [21, с. 148].

Доктринальные признаки обогащают понимание публичной власти, акцентируя ее социальную природу, связь с публичными интересами и функциональную предназначенность.

После рассмотрения сущностных признаков, характеризующих публичную власть как явление, закономерным этапом исследования выступает анализ основополагающих начал (принципов), на которых базируется ее организация и функционирование в Российской Федерации.

Основой организации публичной власти в России служат конституционные принципы. Среди них:

- верховенство Конституции (ст. 4, 15);
- народный суверенитет (ст. 3);
- легитимность органов власти (ст. 3, 32, 81);
- идеологический и политический плюрализм (ст. 13);
- приоритет прав и свобод личности (ст. 2, 17, 18);
- единство системы публичной власти (ч. 3 ст. 132);
- разделение властей (ст. 5, 10, 11);
- территориальная целостность (ст. 4, ч. 3 ст. 5);
- приоритет международного права (ч. 4 ст. 15) [22, с. 223].

Сформировав комплексное представление о публичной власти через призму её признаков и принципов, закономерным продолжением исследования становится уточнение ее места в системе смежных публично-правовых категорий. Это позволяет более четко очертить границы самого понятия и избежать его смешения с иными, зачастую пересекающимися феноменами, такими как публичное управление и публичное регулирование.

Вопрос о соотношении смежных категорий «публичная власть», «публичное управление» и «публичное регулирование» является ключевым для административно-правовой теории. Р. М. Усманова, анализируя данную проблему, выстраивает чёткую логическую иерархию. Она определяет публичную власть как исходную, базовую политико-правовую категорию. Публичное управление рассматривается ею как деятельностьная форма реализации этой власти, её конкретное проявление. В рамках же публичного управления публичное регулирование выполняет функцию по упорядочению общественных отношений. Таким образом, автор делает

принципиальный вывод о субординации всей триады, где публичная власть первична, публичное управление является её формой, а публичное регулирование – функцией управления. Иными словами, власть воплощается в управлении, а управление находит непосредственное выражение в регулировании.

Таким образом, конституционная реформа 2020 года, закрепив категорию «публичная власть» в Конституции РФ, стала важнейшим этапом в развитии российской государственности. Она дала импульс глубокому теоретическому осмыслению и правовой конкретизации этого понятия, направленному на систематизацию и укрепление всей вертикали власти.

Анализ показал, что в современной российской правовой доктрине отсутствует единодушие в определении публичной власти. Сформировались два основных подхода: одни ученые отождествляют её с общественной властью в широком смысле, другие – сужают до синонима власти государственной. Однако конституционные новации способствовали становлению интегрирующего понимания публичной власти как единой системы, объединяющей государственную власть (федеральную и региональную) и местное самоуправление.

Ключевым результатом реформы стало законодательное оформление единой системы публичной власти, в которую включены органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом организационно они остаются обособленными, а их взаимодействие основано на принципах. Центральная координирующая роль в обеспечении согласованного функционирования этой системы возложена на Президента Российской Федерации, что расширило его полномочия на всю вертикаль публичной власти. Важно подчеркнуть, что, согласно статье 3 Конституции РФ, единственным источником власти в стране является народ [1]. Как отмечает И. В. Упоров, «публичная власть должна отражать интересы народа, что также является важнейшим признаком публичной власти». При этом, ссылаясь на А. Г. Здравомыслова, автор подчёркивает, что власть не просто отражает интересы – она «творит новые отношения, конструирует социальный мир», и эта конструктивная деятельность осуществляется независимо от того, переживает общество период стабильности или кризиса [19, с. 302]. Таким образом, народ выступает не только источником, но и ключевым субъектом, определяющим функционирование всей системы публичной власти.

Сущность публичной власти раскрывается через комплекс взаимосвязанных конституционных, законодательных и доктринальных признаков. Конституционное закрепление публичной власти и построение её единой системы представляет собой целенаправленное развитие российского конституционализма. Эта реформа направлена на оптимизацию управления, усиление координации между различными уровнями власти и, в конечном

итоге, на повышение эффективности решения общегосударственных задач в интересах многонационального народа России.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Асланов Р. С. Функции единой системы публичной власти // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2025. № 1 (23). С. 50-63.
4. Баринов Э. Э. Единая система публичной власти в свете конституционной реформы // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2022. № 1 (101). С. 27-33.
5. Винокуров В. А. Понятие «публичная власть» в современном российском законодательстве // Конституционализм и государствоведение. 2022. № 2 (26). С. 25-30.
6. Грачев Н. И. Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2020. С. 8-18.
7. Давидов Д. С., Самойлюк Р. Н. Исследование соотношения понятий государственной и публичной власти // Вестник экономической безопасности. 2020. № 1. С. 18-21.
8. Зозуля Е. А. Механизм публичной власти в Российской Федерации: понятие, структура, элементы // Новая наука: от идеи к результату. 2025. № 2. С. 240-254.
9. Калугина Н. В. К вопросу о соотношении понятий государственной и публичной власти // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 5-1. С. 189-191.
10. Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие. // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 2. С. 192-203.
11. Коваленко К. И. Государственная власть и местное самоуправление в системе публичной власти: вопросы понятия и содержания // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 2 (60). С. 151-155.
12. Кожевников О. А. Публичная власть, единая система публичной власти, государственная и муниципальная власть в конституционно-правовой доктрине и современной нормативной реальности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2022. Т. 28. № 3 (86). С. 251-256.
13. Конева Н. С. Конституционно-правовая доктрина публичной власти и территориальные и пространственные пределы власти. // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2023. Т. 23. № 2. С. 80-85.
14. Михеева Т. Н. К вопросу о понятии института публичной власти // Вестник Российского университета кооперации. 2023. № 1 (51). С. 121-126.
15. Пилия Д. Э. Основные подходы к определению понятия «публичная власть» в публично-правовых (государственно-правовых) науках // Lex Russica. 2023. Т. 76. № 5. С. 9-23.
16. Рыбкина М. В., Ларюгина Ю. Ю. Механизмы обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2024. № 3 (77). С. 92-109.

17. Серов С. К. Понятие и состав публичной власти в Российской Федерации // Закон. Право. Государство. 2022. № 1 (33). С. 179-182.
18. Упоров И. В. Категория «публичная власть»: сущность и признаки (теоретико-правовой аспект) // Наукосфера. 2024. № 5-2. С. 180-184.
19. Упоров И. В. Категория «публичная власть» в толковании ученых-правоведов // Форум. 2024. № 2 (32). С. 299-304.
20. Фастович, Г. Г. Институт публичной власти в современной России: теоретико-правовой аспект // Право и государство: теория и практика. 2022. № 2 (206). С. 31-32.
21. Фомичев А. А. Об основных характеристиках публичной власти // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. 2025. № 2 (103). С. 142-150.
22. Югов А. А. Механизм реализации публичной власти по законодательству Российской Федерации // Уральский форум конституционалистов. 2023. С. 210-225.

Об авторе:

НИКИТИНА Ирина Юрьевна – студент 2 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Принято в редакцию 14.05.2026.
Подписано в печать 20.05.2026.

ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

И.С. Пилипенко

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель к.ю.н., доцент Е. А. Рязанова

В статье рассматриваются принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, их нормативное закрепление и практическое значение.

Ключевые слова: *принцип, принципы взаимодействия местного самоуправления, органы государственной власти, публичная власть, разграничение полномочий.*

Эффективность деятельности органов публичной власти во многом зависит от системы принципов, которые обеспечивают последовательное и юридически определённое осуществление их полномочий. Решение задач на конкретной территории требует согласованной деятельности регионального и муниципального уровней. Поэтому такое взаимодействие должно строиться на совокупности принципов, определяющих направление и содержание такого взаимодействия. Кроме того, анализ принципов также будет способствовать развитию юридической техники, предотвращению правовых коллизий, совершенствованию отечественной системы права в целом. Не менее важным является и то, что в состав Российской Федерации вошли новые субъекты, в которых также необходимо обеспечить согласованное функционирование органов государственной власти и местного самоуправления. Эффективная организация такого взаимодействия возможна только при опоре на соответствующие принципы.

Согласно «Толковому словарю русского языка» принцип – «основное, исходное положение какой-либо теории, учения, мировоззрения, теоретической программы» [16]. В теории права принципы определяются как основополагающие положения и идеи, которые выступают в качестве базиса для регулирования отношений. Соответственно цель данной работы состоит в выявлении исходных положений, основ взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Нормативное закрепление основных принципов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления содержится в Конституции Российской Федерации. Как отмечает Е. В. Колесников, «ориентация на Конституцию Российской Федерации обеспечивает нормальное функционирование системы публичной власти» [14].

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации в своем взаимодействии органы государственной власти и местного

самоуправления подчиняются конституции. И. Т. Гизатуллин определяет это как принцип верховенства права [11].

В ст. 12 указано: «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». В ст. 133 закреплено: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Данное положение формирует принцип, определяемый Т. В. Юшко как «принцип закрепления определенного объема полномочий за каждым уровнем публичной власти в соответствии с законодательством [19]». Н. С. Буянов считает, что «теория конституционного права под разграничением предметов ведения понимает юридическое закрепление определённого ряда вопросов, решение которых относится к юрисдикции конкретного уровня публичной власти. Это означает, что разграничение органов государственной власти и органов местного самоуправления следует понимать как выражение функциональной дифференциации внутри единой системы, которая является системой постольку, поскольку ее элементы находятся в непрерывном взаимодействии. Каждый из этих элементов обладает собственными компетенциями, собственными формами правового воздействия, собственной сферой ответственности» [10].

Согласно ч. 3 ст. 132: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Как отмечает С. А. Шилина, «соотношение власти и ее субъекта имеет место только потому, что эти два элемента неизбежно взаимодействуют» [18]. Несмотря на наличие различных элементов в лице федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления в целом они представляют собой единую систему. Данное положение включает принцип единства системы публичной власти [11]. Н. В. Малявкина считает, что «каждый орган публичной власти действует в пределах собственной компетенции, а эффективность всей системы обеспечивается не подчинением одного уровня другому, а выстраиванием устойчивых форм их координации и взаимодействия». Существенное значение в позиции исследователя имеет идея «партнерского характера отношений между органами государственной власти и местного самоуправления», поскольку такой подход позволяет обеспечить согласование интересов и функций различных уровней публичной власти [15].

Важность принципа также подтверждается словами Н. С. Буянова: «существование и эффективное осуществление полномочий органами государственной власти и местного самоуправления возможно только во взаимной связи» [10].

Таким образом, в Конституции Российской Федерации можно выделить следующие принципы взаимодействия:

1. Принцип верховенства права при взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления

2. Принцип закрепления определенного объема полномочий за органами государственной власти и местного самоуправления в соответствии с законодательством.

3. Принцип единства системы публичной власти.

Помимо конституционных принципов взаимодействия в российском законодательстве можно выделить принципы, формируемые федеральным законодательством.

Так, И. А. Будкова разграничивает конституционные и специальные принципы взаимодействия. Принципы, содержащиеся в Конституции, являются конституционными, а принципы, выделенные в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов и муниципалитетов, являются специальными [9].

Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в ч. 8 ст. 1 содержит следующие положение: «в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, органы государственной власти субъекта Российской Федерации участвуют в решении задач местного самоуправления, вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». То есть, список полномочий органов местного самоуправления может расширяться по решению органов государственной власти. Данный принцип может быть обозначен как принцип перераспределения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. Ученые-юристы, в частности Н. Л. Пешин, рассматривают перераспределение полномочий как самостоятельный институт, требующий оценки с точки зрения влияния на самостоятельность местного самоуправления [17]. При этом, согласно мнению П. А. Астафичева, чрезмерное разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов способствует потере их эффективного взаимодействия [8]. В связи с этим видится разумным поиск баланса в сфере перераспределения полномочий.

Данное положение конкретизировано в Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». В ст. 34 установлено, что наделение органов местного самоуправления отдельными

государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, тогда как наделение их отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации производится законами субъектов Российской Федерации [3]. Одновременно закон предусматривает возможность дальнейшей передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации, ранее переданных органам государственной власти субъекта Российской Федерации, при условии, что такое право предусмотрено федеральным законом и не исключено нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации либо Правительства Российской Федерации.

В ч. 9 ст. 1 ФЗ № 414 указано: «Конституция (устав), законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, принятые в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории субъекта Российской Федерации органами государственной власти, другими государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Невыполнение или нарушение указанных актов влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. В случае, если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации» [2]. То есть органы государственной власти и органы местного самоуправления, находящиеся на территории субъекта при своем взаимодействии обязаны соблюдать законы данного субъекта, опираться на них при взаимодействии. Исходя из этого, может быть обозначен принцип соблюдения органами государственной власти и органами местного самоуправления законов субъектов на территории субъекта.

Ю. С. Яичникова считает, что соответствие актов органов и должностных лиц местного самоуправления законодательству субъекта является «первоосновой эффективного взаимодействия», что подтверждает существенность и значимость вышеназванного принципа [20].

Согласно ч. 11 ст. 2: «гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий». Разграничение и передача полномочий между уровнями публичной власти предполагают их обязательное финансовое обеспечение. Без этого исполнение соответствующих функций становится затруднительным или невозможным. Следовательно, гарантии финансового обеспечения выступают необходимым условием согласованного взаимодействия органов в единой системе публичной власти. Более того, сама необходимость получения финансового обеспечения порождает новое, дополнительное взаимодействие между субъектами публичной власти. В

научной литературе данный принцип обозначается как принцип гарантий финансового обеспечения переданных местному самоуправлению полномочий. И. В. Глазунова, В. Б. Башуров, О. А. Кожевников предлагают назвать данный принцип «принципом соразмерности финансовых ресурсов местного самоуправления делегированным государственным полномочиям» [12].

Отметим, что ст. 6. ФЗ №414 дополняет вышесказанное: «органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, содействуют развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации», в ней также раскрываются основные формы такого содействия. Указанное положение позволяет говорить о принципе содействия развитию местного самоуправления со стороны органов публичной власти субъекта Российской Федерации.

В ч. 4 ст. 3 сказано: «органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, при осуществлении своих полномочий обеспечивают соблюдение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов». То есть, при осуществлении своих полномочий и при взаимодействии органы государственной власти и местного самоуправления помимо того, что должны соблюдать Конституцию Российской Федерации, также должны обеспечивать ее соблюдение в рамках реализации своих полномочий. Данный принцип в юридической науке обозначается принципом обеспечения органами государственной власти и местного самоуправления соблюдения Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Согласно ст. 41 ФЗ №33: «надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации». Фактически, органы государственной власти осуществляют контроль, надзор за органами местного самоуправления. При этом, в данной статье также отмечено: «При осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней» [3]. Если деятельность органа МСУ уже проверяет уполномоченный орган по конкретному вопросу, то другой орган контроля не должен проводить фактически ту же самую проверку, дублируя ее предмет, основания и требования. Смысл нормы состоит в том, чтобы избежать избыточного давления, повторных проверок органов и должностных лиц местного

самоуправления, а также смешения компетенций разных органов, во избежание «бюрократических кризисов». Данное положение позволяет выделить **принцип государственного надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления и принцип недопустимости дублирования контрольно-надзорных полномочий государственной власти.**

Данный принцип также формулирует В. О. Ермолаев, отмечая, что «государственный контроль за деятельностью местного самоуправления является одной из важных форм взаимодействия уровней публичной власти и охватывает два ключевых аспекта: соблюдение законности органами муниципальной власти и исполнение ими отдельных переданных государственных полномочий» [13].

Исходя из всего вышесказанного, можно обозначить следующие специальные принципы:

1. Принцип обеспечения органами государственной власти и местного самоуправления соблюдения Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

2. Принцип соблюдения органами государственной власти и органами местного самоуправления законов субъектов на территории субъекта.

3. Принцип содействия развитию местного самоуправления со стороны органов публичной власти субъекта Российской Федерации.

4. Принцип перераспределения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

5. Принцип соразмерности финансовых ресурсов местного самоуправления делегированным государственным полномочиям.

6. Принцип государственного надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления и принцип недопустимости дублирования контрольно-надзорных полномочий государственной власти.

Для того чтобы определить, как некоторые принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления работают на практике, уместным представляется обращение к деятельности органов публичной власти конкретного субъекта Российской Федерации. В рамках настоящего исследования таким примером может выступать Тверская область.

Закон Тверской области от 28.12.2022 № 97-ЗО включил органы местного самоуправления: «с 1 октября 2023 года... 16 муниципальных округов —Сонковский, Максатихинский, **Старицкий**, Жарковский... » [4] Старицкого муниципального округа в перечень муниципальных образований, наделяемых полномочиями по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, срок такого наделения был установлен с 1 января 2023 г. по 30 сентября 2023 г. Одновременно Закон Тверской области от 28.12.2022 № 96-ЗО закрепил, что полномочия по предоставлению таких земельных участков

перераспределяются между органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области и органами государственной власти Тверской области, причем их осуществление возлагается на Правительство Тверской области непосредственно, через уполномоченный исполнительный орган либо подведомственное государственное учреждение [5]. Этот пример демонстрирует принцип перераспределения полномочий.

В отчете о работе Ассоциации органов внешнего финансового контроля Тверской области написано: в 2011 году в рамках совместной контрольной деятельности были проведены **4 совместных контрольных мероприятия**, в которых участвовали **9 муниципальных контрольно-счетных органов**, в том числе **Контрольно-счетная палата города Твери**, а также органы внешнего финансового контроля Осташковского, Бежецкого, Калязинского, Торопецкого, Кимрского, Андреапольского, Нелидовского и Зубцовского районов [6]. По итогам этих совместных мероприятий были подготовлены отчеты и направлены предложения об устранении нарушений, что отражает **принцип координации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления**.

Однако можно также привести пример **нарушения принципа гарантий финансового обеспечения переданных местному самоуправлению полномочий**. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 июля 2025 г. № 29-П рассматривалась ситуация, при которой орган местного самоуправления осуществлял переданные государственные полномочия по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями, однако выделенных субвенций оказалось недостаточно для их надлежащего исполнения [7]. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что недостаточность субвенций может исключать административную ответственность органа местного самоуправления при наличии причинной связи между недостаточным финансированием и неисполнением переданного полномочия. При этом, прекращение производства по делу не прекращает обязанности муниципального органа исполнить судебный акт и не освобождает органы государственной власти от обязанности обеспечить переданное полномочие необходимыми финансовыми и материальными ресурсами, что нарушает принцип соразмерности финансовых ресурсов местного самоуправления делегированным государственным полномочиям.

Подводя итог, следует отметить, что приведенный перечень принципов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления не является исчерпывающим, **российский** законодатель ответственно подошел к их разработке, однако в условиях постоянного развития общественных отношений данные принципы нуждаются в дальнейшем уточнении и совершенствовании. В противном случае возникает риск снижения их эффективности и отставания системы права от потребностей общества. Особое значение при развитии законодательства в

сфере публичного права имеет факт того, что муниципалитеты являются наиболее уязвимым элементом публичной власти, в связи с чем особенно важно следить за тем, чтобы принципы взаимодействия оставались для них практически реализуемыми. Как пишет Н. С. Буянов: «после перехода к системе публичной власти наблюдается усиление контроля за региональными органами и их деятельностью. Федеральные министерства и ведомства не только могут осуществлять надзор за исполнением конкретным органом субъекта его полномочий, но также вправе выдавать собственные обязательные предписания и по большому счёту активно контролировать деятельность органов субъекта. Мало того, что данная проблема приводит к достаточно активному вмешательству в предметы ведения субъекта и соответственно в дальнейшем муниципалитета, здесь же не всегда учитывается текущая социально-экономическая ситуация в конкретном субъекте» [10]. С учетом этого, развитие системы принципов взаимодействия должно быть ориентировано на поддержание баланса между координирующей ролью центра и сохранением самостоятельности регионального и муниципального уровней публичной власти, а также на учет территориальной, социальной и экономической неоднородности Российской Федерации.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 1993. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. 04.07.2020. № 0001202007040001.
2. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.
3. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.
4. Закон Тверской области от 28.12.2022 № 97-ЗО «О наделении органов местного самоуправления отдельных муниципальных образований Тверской области полномочиями по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена» // Официальный интернет-портал правовой информации. 29.12.2022.
5. Закон Тверской области от 28.12.2022 № 96-ЗО «О перераспределении полномочий по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области и органами государственной власти Тверской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 29.12.2022.
6. Отчет о работе Ассоциации органов внешнего финансового контроля Тверской области в 2011 году. Тверь, 2012 // Контрольно-счетная палата Тверской области.
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.07.2025 № 29-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда» // Официальный интернет-портал правовой информации. 18.07.2025.

8. Астафичев П. А. Кадры судебных и правоохранительных органов как предмет совместного ведения федерации и ее субъектов // *Ex Jure*. 2023. № 1. С. 21–37. (Дата обращения: 24.04.2026.)

9. Будкова И. А. Ключевые принципы взаимодействия региональных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации // *Научно-практический журнал «Аллея науки»*. 2020. № 6(45). 8 с. (Дата обращения: 24.04.2026.)

10. Буянов Н. С. Правовые механизмы разграничения полномочий федерации и регионов Российской Федерации // *Вестник науки*. 2026. № 1(94). Т. 2. (Дата обращения: 07.04.2026.)

11. Гизатуллин И. Т. Принципы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления // *Научно-практический журнал «Аллея науки»*. 2022. № 6(69). 5 с. (Дата обращения: 07.04.2026.)

12. Глазунова И. В., Башуров В. Б., Кожевников О. А. Финансово-правовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления // *Академический юридический журнал*. 2025. Т. 26. № 2. С. 260–273. (Дата обращения: 24.04.2026.)

13. Ермолаев В. О. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления: характеристика, основы, особенности // *Право и государственность*. 2024. № 1(2). С. 33–37. (Дата обращения: 07.04.2026.)

14. Колесников Е. В. Конституция Российской Федерации и проблемы типологии законов // *Право и государственность*. 2023. № 1(1). С. 24–31. (Дата обращения: 24.04.2026.)

15. Малявкина Н. В. Взаимодействие и самостоятельность органов публичной власти // *Вестник государственного и муниципального управления*. 2013. № 1. С. 79–84. (Дата обращения: 24.04.2026.)

16. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1997. 939 с. (Дата обращения: 07.04.2026.)

17. Пешин Н. Л. К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2018. № 2. С. 44–48. (Дата обращения: 24.04.2026.)

18. Шилина С. А. Соотношение власти и ее субъекта: управление вербальным коммуникативным кодом // *Среднерусский вестник общественных наук*. 2009. № 1. С. 80–84. (Дата обращения: 07.04.2026.)

19. Юшко Т. В. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // *Формирование эффективной системы менеджмента в условиях транзитивной экономики: сборник статей по материалам II Международной научно-практической конференции, Мелитополь, 27–28 мая 2025 г.* Мелитополь: МелГУ, 2025. С. 116–121. (Дата обращения: 24.04.2026.)

20. Яичникова Ю. С. О законности муниципальных правовых актов: вопросы теории и практики // *Вестник Марийского государственного университета*. 2009. С. 49–50. (Дата обращения: 07.04.2026.)

Об авторе:

ПИЛИПЕНКО Иван Сергеевич – студент 1 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Принято в редакцию 14.05.2026.

Подписано в печать 20.05.2026.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ

А.С. Подколзина

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель д.ю.н., доцент Н. А. Антонова

В статье исследуются механизмы участия органов государственной власти субъекта РФ в процессе избрания главы муниципального образования и формирования представительного органа, а также проблемы, связанные с установлением безальтернативного способа избрания главы муниципального образования и применением отдельных способов избрания. Делается вывод о более активной роли государственных органов, порой чрезмерной, и вносятся предложения о возможном совершенствовании законодательства.

Ключевые слова: формирование органов местного самоуправления; глава муниципального образования.

В ст. 2 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» среди принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ, предусмотрено среди прочих согласованное взаимодействие органов публичной власти. Местное самоуправление, являясь самостоятельным в пределах своих полномочий и не входя в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), но являясь органом публичной власти, неизбежно взаимодействует с ними в процессе решения ряда вопросов, в частности, формирования муниципальных органов.

Взаимодействие как философская категория представляет собой процесс воздействия объектов друг на друга, взаимную обусловленность, взаимопереход, а также порождение одним объектом другого [20]. Н. С. Тимофеев отмечает, что взаимодействие предполагает характер встречного движения от государства к местному самоуправлению и обратно и что оно – не что иное, как сотрудничество в обеспечении единых конституционных принципов для реализации регулирования системы отношений в пространстве [18]. М. Г. Нуркин выделяет четыре признака взаимодействия: первый – два и более субъекта правоотношения, второй – активная деятельность субъектов, третий – согласованная деятельность субъектов и четвертый – наличие единой цели, на достижение которой направлена их деятельность [16]. В качестве конкретных форм такого взаимодействия

К другой форме взаимодействия можно отнести и предусмотренное ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления в порядке и случаях,

установленных федеральным законом. Данная норма, внесенная в качестве поправки в 2020 году, породила немало дискуссий.

Так, М. В. Демидов полагает, что конституционные нововведения указывают на доминирующее положение государства в организации местного самоуправления. Государство теперь не только законодательно подробно регламентирует его функционирование, но и непосредственно участвует в формировании органов муниципальной власти, назначении на должность и освобождении от нее должностных лиц муниципалитетов. Автор говорит о дальнейшей централизации местного самоуправления путем встраивания его в систему государственной власти [14].

Другие ученые и вовсе считают данную норму Основного закона не соответствующей ст. 12 Конституции РФ как объявляющей преимущество государственной власти над местной. Самостоятельность органов МСУ, по мнению авторов, «ликвидируется» при условии действия данной нормы [13].

Н. Л. Пешин считает, что, хотя эти изменения были predeterminedены централизаторскими тенденциями государственной политики в отношении органов местного самоуправления и могут создать впечатление ущемления их прав, в то же время понятно, что такой порядок вещей должен оформить более устойчивые и четкие связи муниципалитетов и органов государственной власти субъектов РФ, в принципе необходимые для слаженного функционирования всех уровней публичной власти. Данное мнение созвучно с позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 2015 года, согласно которой органы местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства РФ и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых характеристик, закрепленных в Основном Законе [22]. В другом Постановлении Суд отмечает, что самостоятельность органов местного самоуправления не предполагает отрицания организационного и иных форм их взаимодействия с органами государственной власти, но, однако, исключает решающее участие последних в собственно формировании органов местного самоуправления [23].

Тенденция сближения местного самоуправления с государственной властью не нова и ранее становилась предметом обсуждения. Еще два десятилетия назад Ю. А. Тихомиров отмечает, что идея об интеграции органов местного самоуправления в систему управления делами государства получает все большее признание, так как органы местного самоуправления – наиболее приближенные к населению носители публичной власти [19]. И. И. Овчинников говорит о нарушении системы государственного управления оторванностью местного самоуправления,

поскольку государство не управляет подведомственными ему территориями [17].

Конституционная реформа 2020 года с учетом имеющихся тенденций предусмотрела объединение органов местного самоуправления и государственной власти в качестве составляющих единой системы публичной власти. При этом, как отмечают И. И. Кузнецов и А. С. Жаров, основная суть института местного самоуправления как структурной единицы публичной власти, не изменена принятыми поправками [15]. Оно по-прежнему остается самостоятельной, негосударственной формой осуществления власти.

Возвращаясь к вопросу формирования муниципальных органов, стоит отметить, что их структуру составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы, предусмотренные уставом образования. Причем наличие первых трех органов обязательно (ч. 1, 2 ст. 14 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Закон № 33-ФЗ). Предусмотрено два способа формирования муниципальных органов – непосредственно гражданами на муниципальных выборах и опосредованно через избранных на муниципальных выборах депутатов (ч. 1 ст. 13 Закона № 33-ФЗ).

Рассмотрим механизм участия государственных органов в формировании представительного органа и избрании главы муниципального образования.

В первом случае речь идет, в частности, об установлении региональным законом возможных избирательных систем и порядка их применения (ст. 44 Закона № 33-ФЗ). Так, Закон о выборах Красноярского края предусматривает мажоритарную, пропорциональную и смешанную системы и случаи их применения. Например, в поселениях с численностью населения менее 3000 человек применяется мажоритарная система относительного большинства [3].

Законом субъекта может предусматриваться более ограниченный выбор избирательной системы. Так, выборы в представительные органы внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга проводятся на основе мажоритарной избирательной системы по одномандатным или многомандатным избирательным округам [4].

Субъекты РФ могут устанавливать также способ формирования представительного органа. Например, в Республике Крым он формируется из глав поселений и из депутатов, избираемых представительными органами из своего состава [10].

Остановимся более подробно на главе муниципального образования. Он избирается одним из предусмотренных законом субъекта РФ способов,

перечень которых содержится в ч. 2 ст. 19 Закона № 33-ФЗ. Региональным законом может предусматриваться как несколько, так и единственный возможный вариант. В свое время вызвали споры положения закона Иркутской области, предусматривающие безальтернативный способ избрания главы городского округа, на территории которого находится административный центр области, – представительным органом этого образования из своего состава [11]. Такая категоричность была впоследствии признана Конституционным Судом РФ в Постановлении № 30-П как вполне законная со ссылкой на обеспечение нормами, позволяющими устанавливать безальтернативный способ избрания, «сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившихся территориальной организации местного самоуправления и разграничения связанных с социально-экономическим развитием соответствующих территорий полномочий органов публичной власти».

Высказывая особое мнение по упомянутому Постановлению, А. Н. Кокотов отмечает, что в такой ситуации выбор муниципальным образованием способа избрания превращается в формальность, поскольку оно обязано в своем уставе воспроизвести установленный законом субъекта РФ способ избрания. И выходит, что главой может стать кандидат, «не проходивший горнило выборов, не получивший мандат доверия непосредственно от избирателей».

Если уж в субъекте РФ и предоставлена возможность выбора между несколькими способами, то нередко применительно к районам и округам речь идет об избрании или по результатам конкурса, или представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ.

Например, в Тверской области безальтернативный способ избрания из числа кандидатов, представленных Губернатором, предусмотрен для главы города Твери и глав муниципальных образований, в бюджетах которых доля субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% доходов местного бюджета, а также для главы вновь образованного муниципального образования. Главы городских округов закрытых административно-территориальных образований избираются по результатам конкурса. В остальных образованиях уставом может предусматриваться любой из предусмотренных Законом № 33-ФЗ способов [7]. В Московской области, состоящей только из муниципальных округов, главы избираются по результатам конкурса [5].

Е. С. Шугрина критически относится к практике единственно возможного варианта избрания главы. Говоря о сокращении выборности органов местного самоуправления и о том, что жители ряда образований оказались полностью лишены прямых выборов, она называет такое решение

чрезмерным [21]. В случае если муниципальные органы формируются иным образом, нежели выборным, может получиться ситуация, при которой в муниципальном образовании нет ни одного выборного органа, что, по замечанию автора, «выхолащивает саму суть местного самоуправления». Так, в ранее упомянутой Республике Крым глава муниципального района избирается представительным органом из своего состава, который в свою очередь сформирован путем делегирования [10].

Указанные способы характеризуются более выраженным участием органов государственной власти субъекта РФ, что в некоторых случаях может значительно отстранить население от какого-либо влияния на процесс избрания. Например, если одна половина членов комиссии назначается представительным органом, сформированным путем делегирования, а другая – высшим должностным лицом субъекта РФ.

Аналогичная ситуация с избранием по представлению высшего должностного лица субъекта РФ. Мало того, что для населения может быть непонятно, по каким критериям оценивается кандидат, но и предложения о кандидатурах вправе вносить лишь ограниченное количество субъектов (ч. 8 ст. 19 Закона № 33-ФЗ), для жителей муниципального образования такой возможности не предусмотрено.

В то же время сельским и городским поселениям предоставляется возможность выбора своего главы посредством выборов или представительным органом из своего состава, бывает, также по результатам конкурса. Подобным образом дела обстоят в Республике Башкортостан, за исключением главы городского поселения, являющегося административным центром муниципального района. Глава сельского поселения в Хабаровском крае может избираться любым из вышеупомянутых способов [9].

Как видно, органы государственной власти субъекта РФ часто более активно участвуют в избрании глав округов и районов, иногда устанавливая единственно приемлемый способ избрания главы муниципального образования, и предоставляют больше самостоятельности поселениям. Как указал Конституционный суд в Постановлении №-30, муниципальные районы и городские округа (в том числе городские округа с внутригородским делением) сочетают «качества территориального объединения граждан, совместно реализующих на соответствующей территории право на местное самоуправление, и качества публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций». В свою очередь поселения «более ориентированы на самоорганизацию», обладают более высоким потенциалом личного участия жителей в делах местного сообщества.

С другой стороны, стоит согласиться с А. Н. Кокотовым, что модель безальтернативного избрания главы конституционно приемлема, но при наличии четко определенных в федеральном законодательстве случаев – речь идет о долговременной невозможности населения, муниципальных образований выбирать модель организации аппарата муниципальной власти и способ формирования органов местного самоуправления. При этом, по мнению судьи, «вряд ли усиление присутствия властей субъектов РФ в муниципальных образованиях в тех формах, которые заданы оспоренным регулированием, кардинально улучшит там ситуацию с управляемостью, социально-экономическими показателями, снизит уровень коррупции и воровства. При этом муниципалы просто перестанут брать ответственность на себя, а региональные чиновники по определению не смогут решать муниципальные вопросы лучше муниципалов».

Таким образом, взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в формировании муниципальных органов проявляется в закреплённом в ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ участии органов субъекта РФ в формировании последних. При этом государственная власть выступает в качестве более активной стороны, она оказывает решающее влияние на определение способа формирования органов некоторых муниципальных образований, что может приводить к ситуации, когда, например, в образовании, отсутствуют какие-либо выборные органы, а население почти не может повлиять на состав органа. В случае конфликта между муниципальными и региональными органами, например, при согласовании кандидатур, последние, вероятно, займут более сильную позицию. В некоторых случаях участие органов власти субъекта РФ умалает какую-либо автономию муниципалитетов в определении порядка формирования своих органов.

Разумеется, нельзя говорить об исключении косвенных способов, даже в качестве единственно возможных, формирования органов местного самоуправления. Однако возможно на уровне федерального законодательства предусмотреть, например:

1. Более разнообразный состав членов комиссии в случае избрания по результатам – это могут быть члены общественности или профессиональных сообществ;
2. Необходимость проверки членов комиссии на предмет возможного конфликта интересов и их связи с кандидатами;
3. Возможность трансляции заседания комиссии и публикацию результатов конкурса с указанием четких критериев оценки по балльной системе с мотивацией принятого решения.

Также предлагается предоставить право населению вносить главе субъекта РФ свои кандидатуры на должность главы муниципального образования, например, по результатам местного референдума или иным способом.

Список литературы

1. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.
2. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.
3. Закон Красноярского Края от 2 октября 2003 года № 8-1411 «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае» // Красноярский рабочий. 2003. № 160.
4. Закон Санкт-Петербурга от 26.05.2014 «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований города федерального значения Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2014. № 20.
5. Закон Московской Области от 24 декабря 2019 года № 276/2019-ОЗ «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 2019. № 5000201912270010.
6. Решение Тверской городской Думы от 23 января 2019 года № 2 «О принятии Устава города Твери» // Вся Тверь. 2019. № 7.
7. Закон Тверской Области от 27 ноября 2014 года № 93-ЗО «Об отдельных вопросах избрания глав муниципальных образований Тверской области» // Тверские ведомости. 2014. № 48.
8. Закон Республики Башкортостан от 18 марта 2005 года № 162-з «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2005. № 7(205). Ст. 327.
9. Закон Хабаровского Края от 26 ноября 2014 года № 15 «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2015. № 11 (часть I).
10. Закон Республики Крым от 21 августа 2014 года № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» // Крымские известия. 2014. № 172(5583).
11. Закон Иркутской области от 30 мая 2014 года № 54-ОЗ «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2014. № 11. (утр. силу)
12. Авакьян С. А. Проблемы организации государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Материалы научно-практич. конференции 29 марта 1995 г. М.: Изд-во Московского ун-та, 1996. – С. 14.
13. Григонис В. П., Немова Н.Ю., Одиноква Е. Ю. Местное самоуправление в России: развитие законодательства и вопросы соотношения полномочий с государственными органами публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 1. С. 27 - 31.
14. Демидов М.В. Органы местного самоуправления как составная часть единой системы региональной публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 3. С. 49 - 51.
15. Кузнецов И. И., Жаров А. С. Местное самоуправление в единой системе органов публичной власти: предпосылки и перспективы // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2023. №1. С. 91-95.

16. Нуркин М. Г. Теоретико–правовые основы взаимодействия государственных органов власти и органов власти местного самоуправления // Право и государство: теория и практика. 2009. № 8 (56). – С. 45.
17. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. – С. 75.
18. Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе единой публичной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 2. С. 24 - 49.
19. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. – С. 188.
20. Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия. Гл. редакция: Л. Ф. Ильичёв, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалёв, В. Г. Панов. 1983. // Интернет-ресурс «Академик» URL: <https://academic.ru> (дата обращения: 02.12.2025)
21. Шугрина Е.С. Муниципальные выборы в решениях Конституционного суда РФ // Российская муниципальная практика. 2019. № 05 (83). С. 12-16.
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Российская газета. 2015. № 282.
23. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.11.2021 № 50-П по делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А.А. Афиногенова, В.А. Вольского и других // Российская газета. 2021. № 275.

Об авторе:

ПОДКОЛЗИНА Анастасия Сергеевна – студент 4 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Принято в редакцию 14.05.2026.
Подписано в печать 20.05.2026.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МСУ В СФЕРЕ СВО

А.А. Соловьева

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель д.ю.н., доцент Н.А. Антонова

В научно-исследовательской работе рассматриваются правовые и организационные основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере обеспечения специальной военной операции (СВО). На основе анализа федерального и регионального законодательства (Федеральные законы «Об обороне», «О статусе военнослужащих», «О воинской обязанности и военной службе», «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», нормативные акты Тверской области) авторами определяются ключевые направления сотрудничества: социально-бытовое обеспечение военнослужащих и их семей, мобилизационная подготовка, гражданская оборона, использование инфраструктуры, патриотическое воспитание. Особое внимание уделяется региональной специфике Тверской области как тыловой базы: логистическая координация, реабилитационная инфраструктура, меры социальной поддержки участников СВО и членов их семей (транспортные и налоговые льготы, жилищные программы, образовательные преференции, медицинское обслуживание). Делается вывод о необходимости систематизации и формализации механизмов делегирования полномочий органам местного самоуправления, разработки регламентов оказания поддержки, а также внедрения проектно-ориентированного подхода к межведомственному взаимодействию. Результаты исследования могут быть использованы в практической деятельности органов публичной власти, а также в образовательном процессе юридических и управленческих специальностей.

Ключевые слова: специальная военная операция, органы местного самоуправления, государственная власть, взаимодействие, социальная поддержка, военнослужащие, мобилизация, гражданская оборона, патриотическое воспитание, Тверская область, законодательное регулирование, публичная власть, социальные гарантии, реабилитация, инфраструктурное обеспечение.

“У России только два союзника - её армия и флот”

- Император Александр III

В Указе Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» определено, что национальная безопасность Российской Федерации (далее - национальная безопасность) - состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны[1]. Вполне понятно, что без сильной и боеготовой армии

сформировать и удерживать экономический и национальный суверенитет не представляется возможным.

24 февраля 2022 года, президент России Владимир Путин объявил о начале специальной военной операции (СВО) на Украине. Этому событию предшествовало ряд хронологических причин, напряжение в военно-политическом международном пространстве, в т.ч. позиция расширения НАТО на восток и ущемление интересов граждан в Донецкой и Луганской народных республиках. За три дня до начала СВО, 21 февраля 2022 года, Владимир Путин заявил, что Россия признала независимость Донецкой и Луганской народных республик (ДНР и ЛНР). На следующий день Совет Федерации согласился дать разрешение на использование вооруженных сил РФ за рубежом из-за ситуации, развернувшейся в Донбассе.

В России термин «специальная военная операция» был использован впервые. В Министерстве обороны Российской Федерации под специальными операциями войск понимается «совокупность согласованных по целям, задачам, месту и времени специальных действий войск (сил), проводимых по единому замыслу и плану для достижения определённых целей»[2]. В ходе специальной военной операции Вооружённые силы России поражают военные объекты противника, а для мирных жителей создаются гуманитарные коридоры в целях эвакуации, поставок продовольствия и оказания медицинской помощи.

Армия всегда занимала, и будет занимать одно из центральных мест в государстве. Без нее существование государства сложно представить, так как это единственный институт, обладающий мощной силой и вооружением отвечающий за целостность и сохранность территории страны. Наличие сильной, обладающей высоким уровнем вооружения, дисциплинированной и мобильной армии, дает государству и его населению ощущение защищенности. Уверенности в завтрашнем дне. Что является немало важным, требованиям, предъявляемым к ней.

В ст.10 п. 2. Федерального закона от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 04.11.2025) «Об обороне» определено, что Вооруженные Силы Российской Федерации (далее - Вооруженные Силы) предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации[3]. В соответствии с Положением о Министерстве обороны Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082), органом управления Вооруженными Силами Российской Федерации является Минобороны России[4].

Организация взаимодействия армии и органов регионального и местного самоуправления представляет собой сложный и многогранный процесс, лежащий на пересечении задач национальной безопасности и

социально-экономического развития территорий. Формально эти институты принадлежат к разным системам: Министерство обороны — федеральная вертикаль, а региональные органы власти и ОМСУ — элемент гражданского общества и местной власти. При этом деятельность ОМСУ в сфере обороны не является их основной функцией — они решают вопросы местного значения, которые не связаны с обеспечением обороны. Однако их эффективное сотрудничество критически важно для решения широкого спектра задач.

Проведение специальной военной операции (СВО) радикально изменило и интенсифицировало взаимодействие между Вооруженными Силами (ВС), органами государственной власти и местного самоуправления (ОМСУ). Это взаимодействие переместилось из сферы преимущественно рутинного и планового сотрудничества в режим постоянного кризисного управления, где от его эффективности напрямую зависят результаты боевых действий, стабильность в тылу и жизнь людей.

Базовые основы и организация обороны Российской Федерации, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и их должностных лиц, права и обязанности граждан Российской Федерации в области обороны, силы и средства, привлекаемые для обороны, ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны, а также другие нормы, касающиеся обороны определены Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (с изменениями и дополнениями)[2].

В статье 7 «Функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны» Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» определены функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны: органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства в области обороны[2].

Органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляя свою деятельность, взаимодействуют между собой в различных формах, и, в соответствии с гл 3. «Федеративное устройство» ст. 72 Конституции РФ, такое взаимодействие вменяется им в обязанность. На основании положений Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[8] органы МСУ входят в единую систему органов публичной власти, следовательно у них появляется обязанность активного взаимодействия по реализации государственной политики в той или иной

сфере деятельности. Кроме того, статья 33 «Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий» Федерального закона № 33, предполагает, что субъекты Российской Федерации вправе передавать органам местного самоуправления осуществление отдельных государственных полномочий, в соответствии со статьей 34 «Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» Федерального закона №33 и с Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[9], устанавливающим общие принципы организации публичной власти в субъекте Российской Федерации, при условии передачи органам местного самоуправления необходимых для осуществления указанных полномочий материальных ресурсов и финансовых средств. Таким образом, органы местного самоуправления являются активной частью реализации всех национальных целей государства, указанных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2024г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»[11]. В поддержку выше сказанного были внесены изменения и в Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) [9]. В соответствии со ст. 6 «Участие органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления» Федерального закона № 414-ФЗ[9], допускается наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями, осуществляемыми органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с частью 3 настоящей статьи, в порядке и на срок, определяемые федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с основными положениями данных законов, основные направления взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и вооруженных сил происходят в следующих направлениях:

1) Решение социально-бытовых и инфраструктурных вопросов военнослужащих и их семей.

Статья 3 «Гарантии правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей» Федерального закона № 76 «О статусе военнослужащих» предусматривает Социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматривает: реализацию их прав, социальных гарантий и компенсаций органами государственной

власти, федеральными государственными органами, органами военного управления и органами местного самоуправления[5];

Органы местного самоуправления участвуют в программах обеспечения служебным и постоянным жильем, выделении земельных участков. Статья 15 «Право на жилище» п. 2.1. 2.1. Федерального закона от 15.12.2025 № 76 «О статусе военнослужащих» (далее Федеральный закон №76 ФЗ) определяет обеспечение жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более независимо от даты увольнения с военной службы и которые до 1 января 2005 года были приняты органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях[5], в том числе изменивших место жительства и принятых в связи с этим органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях по новому месту жительства после 1 января 2005 года, и совместно проживающих с ними членов их семей осуществляется за счет средств федерального бюджета по выбору гражданина, уволенного с военной службы, в форме предоставления: жилого помещения в собственность бесплатно; жилого помещения по договору социального найма; единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения.

2) Мобилизационная подготовка и воинский учет (ст. 21, 29 Федеральный закон № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»)[6]:

Органы местного самоуправления отвечают за ведение воинского учета граждан в запасе и призывников, организацию призывных кампаний. В соответствии со статьей 8 «Организация воинского учета» полномочия Российской Федерации на осуществление воинского учета в поселениях, муниципальных и городских округах, на территориях которых отсутствуют структурные подразделения военных комиссариатов, передаются соответственно органам местного самоуправления сельских поселений, органам местного самоуправления муниципальных округов и органам местного самоуправления городских округов. Полномочия Российской Федерации на осуществление воинского учета в отдельных населенных пунктах муниципальных округов, на территориях которых имеются структурные подразделения военных комиссариатов, передаются органам местного самоуправления таких муниципальных округов для реализации на территориях указанных населенных пунктов (за исключением населенных пунктов, на территориях которых данные полномочия осуществляются структурными подразделениями военных комиссариатов).

Взаимодействие по планам мобилизационного развертывания (предоставление транспорта, помещений, ресурсов) определяется таким

законом (Федеральный закон от 26.02.1997 №31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», статья 8 «Полномочия и функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»)[3].

3) Безопасность и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций (ЧС) (Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» Глава III. Государственное управление в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ст. 12 - 17) Статья 16. «Привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований для ликвидации чрезвычайных ситуаций»)[7]:

4) Использование инфраструктуры и ресурсов:

Аренда и совместное использование: земельные участки, полигоны, аэродромы, которые могут использоваться и для местных нужд (например, тушение лесных пожаров с военного аэродрома) определяются в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 5 мая 2014 г. № 405 «Об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны»[15].

Коммунальное и транспортное обеспечение военных объектов со стороны муниципальных служб. Приказ Министра обороны РФ от 30 декабря 2017 г. № 860 «Об утверждении Руководства по коммунально-эксплуатационному обеспечению Вооруженных Сил Российской Федерации», предполагает размещение и обустройство подразделений, в т.ч. организация пунктов временной дислокации, полевых лагерей, обеспечение подразделений на марше питанием, банно-прачечным обслуживанием, связью[16]. Ремонт и содержание дорог, используемых для воинских перевозок; обеспечение энерго- и водоснабжения военных объектов. Так же ложится на администрации районов и городов.

Коммунальное обслуживание: подключение военных городков к местным сетям (вода, тепло, канализация), осуществляется на договорных основах гражданско-правового характера при координации органов местного самоуправления.

5) Патриотическое воспитание и социальное партнерство. Указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» определяет, что к традиционным ценностям относятся жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая

семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России[13]. Распоряжение Правительства РФ от 23.10.2025 № 2970-р «Об утверждении комплекса мер по патриотическому воспитанию и духовно-нравственному воспитанию молодежи в Российской Федерации до 2028 года» рекомендует исполнительным органам субъектов Российской Федерации при формировании и реализации региональных комплексов мер по патриотическому воспитанию молодежи и духовно-нравственному воспитанию молодежи учитывать положения комплекса мер, а также социальные потребности молодежи, национальные традиции, региональные, местные и этнокультурные особенности соответствующего субъекта Российской Федерации[17]. Данные рекомендации находят свое отражение в соответствующих региональных программах развития. В Тверской области основные мероприятия из рекомендованных нашли свое отражение в Государственной программе Министерства молодежной политики Тверской области, где заложен объем финансирования для некоммерческих организаций, которые непосредственно задействованы в их реализации. Кроме того, ведомственные муниципальные организации культурного и воспитательного характера, в обязательном порядке проводят мероприятия патриотического характера, в целях реализации Указа Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» [13].

В соответствии с основными положениями данных законов, основные формы взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и вооруженных сил происходят в следующих направлениях:

-Социальная инфраструктура: устройство детей военнослужащих в детсады и школы, медицинское обслуживание. Статья 24 «Социальная защита членов семей военнослужащих, потерявших кормильца» п.8 № 76-ФЗ определяет детям военнослужащих и детям граждан, пребывавших в добровольческих формированиях, погибших (умерших) при выполнении задач в специальной военной операции либо позднее указанного периода, но вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных при выполнении задач в ходе проведения специальной военной операции, в том числе усыновленным (удочеренным) или находящимся под опекой или попечительством в семье, включая приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, патронатную семью, предоставляются во внеочередном порядке места в государственных и муниципальных общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях по месту жительства их семей, а также места в летних оздоровительных лагерях [5].

-Реализация частичной мобилизации (2022г.): Органы местного самоуправления стали ключевым исполнителем на местах: ведение уточненных списков, работа с военкоматами, оповещение, организация явки граждан, первичная документальная работа.

-Гражданская оборона: совместное планирование и проведение мероприятий по защите населения. Гражданская оборона, безопасность и режим контртеррористической операции (КТО).

-Режимные мероприятия: Введение и обеспечение режима КТО на отдельных территориях. Взаимодействие с военными комендатурами в новых субъектах РФ.

-Ликвидация чрезвычайных ситуаций: армия (особенно инженерные и спасательные подразделения) часто привлекается для помощи при пожарах, наводнениях, техногенных авариях по запросу региональных и местных властей. В свою очередь, при ликвидации последствий обстрелов – органы местного самоуправления первые, кто организует работу аварийно-спасательных служб, расчистку завалов, восстановление повреждений инфраструктуры (свет, тепло, вода) после ударов [5].

-Защита населения от боевых действий: Статья 22. «Территориальная оборона» Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» предполагает организацию ОМСУ эвакуацию граждан из прифронтовых районов (например, Белгородская, Херсонская области), работу со временно перемещенными лицами (ВПЛ), создание и обеспечение пунктов временного размещения (ПВР) [2].

-Участие в памятных мероприятиях: День Победы, День защитника Отечества. В ст. 6 Финансовое обеспечение проведения дней воинской славы России и мероприятий, посвященных памятным датам России Федерального закона от 13 марта 1995 г. № 32-ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России»[4]; Постановление Правительства РФ от 27.11.2006 №716 «О порядке проведения дней воинской славы России и мероприятий, посвящённых памятным датам России», определено, что финансовое обеспечение проведения дней воинской славы России и мероприятий, посвященных памятным датам России, осуществляется за счет средств федерального бюджета. На эти цели также могут направляться средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетные средства и добровольные (в том числе целевые) взносы и пожертвования физических и юридических лиц. Как правило, процесс организации и реализации данных мероприятий осуществляется органами местного самоуправления [14].

-Уважительное отношение к памяти погибших при защите Отечества или его интересов: Закон РФ от 14.01.1993 № 4292-1 (ред. от 09.11.2024) «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества»[18] содержит положения, регламентирующие ответственность за содержание воинских захоронений на территории Российской Федерации, формы увековечения

памяти погибших при защите Отечества, восстановление воинских захоронений. Так, на основании ст. 2 «Формы увековечения памяти погибших при защите Отечества» по решению органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественно-государственных объединений, общественных объединений определяются формы увековечения памяти погибших. Статья 5. «Государственный учет, содержание и благоустройство воинских захоронений» возлагает ответственность за содержание воинских захоронений на территории Российской Федерации на органы местного самоуправления, а на закрытых территориях воинских гарнизонов на начальников этих гарнизонов. В соответствии со Статьей 6. «Обеспечение сохранности воинских захоронений» органы местного самоуправления в числе других заинтересованных органов, согласуют строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства и другие работы, в результате которых могут быть повреждены воинские захоронения.

Так, на основании Постановления Правительства Тверской области от 29 августа 2024 года № 395-пп «О государственной программе Тверской области «Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области»[25] (в ред. Постановлений Правительства Тверской области от 14.10.2024 № 450-пп, от 25.12.2024 № 626-пп, от 21.02.2025 № 91-пп, от 03.09.2025 № 465-пп), сформирован Паспорт государственной программы, который предполагает реализацию нескольких целей и ряда задач, по выстраиванию взаимодействия региональных и местных органов власти. В частности, ведомственный проект «Сохранение военно-исторического наследия муниципальных образований Тверской области, удостоенных почетных званий Российской Федерации и почетных званий Тверской области, в рамках реализации законов Тверской области» предполагает ряд задач по сохранению и благоустройству исторического наследия на территории области.

Тверская область не является прифронтовым регионом, поэтому её ключевая роль — тыловая база, центр реабилитации, логистический узел, площадка для подготовки и место социальной адаптации. Региональные органы власти осуществляют координацию и контроль деятельности НКО, участвующих в реализации мер поддержки в т.ч. за счет привлечения ОМСУ. Региональные органы власти в этом процессе играют ключевую роль, так как почти все мероприятия регионального значения финансируются за счет регионального бюджета. Региональный бюджет является основным источником финансирования. В Тверской области сформированы следующие основные меры поддержки участников специальной военной операции и членов их семей:

1. В соответствии с Законом Тверской области от 06.11.2002 № 75-ЗО «О транспортном налоге в Тверской области» (в редакции от 06.02.2025 №2-

30) освобождаются от уплаты транспортного налога лица, принимающие (принимавшие) участие в СВО на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской и Запорожской областей, на которых зарегистрированы легковые автомобили с мощностью двигателя до 150 лошадиных сил [19].

2. Постановлением Правительства Тверской области от 04.08.2023 № 338-пп «О предоставлении единовременной денежной выплаты отдельным категориям граждан, поступившим на военную службу по контракту»¹ на территории Тверской области в качестве дополнительной меры социальной поддержки установлена единовременная денежная выплата отдельным категориям граждан, заключившим не ранее 01.03.2023 в соответствии с законодательством Российской Федерации контракт о прохождении военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации (до 31.05.2025 выплата составит 2 млн. рублей) [23].

3. В соответствии с Постановлением Правительства Тверской области от 29.12.2022 № 787-пп «О порядке предоставления меры социальной поддержки на проведение работ по газификации частных домовладений отдельным категориям граждан в Тверской области»[22] участникам СВО и членам их семей предоставляются меры социальной поддержки на проведение работ по подключению газоиспользующего оборудования в пределах границ земельного участка заявителя в зависимости от фактической стоимости работ по газификации частного домовладения, которые включают подготовку проектной документации, строительно-монтажные работы по подготовке внутридомового газового оборудования в пределах границ земельного участка заявителя к приему газа с учетом материалов и оборудования, в том числе приборов учета газа, газовую плиту, но не более 150 000 руб.

4. Постановлением Правительства Тверской области от 12.10.2022 № 573-пп «О направлениях мер поддержки членов семей отдельных категорий граждан Российской Федерации, принимающих (принимавших) участие в специальной военной операции» определены следующие направления мер поддержки членов семей участников СВО [21]:

Здоровье: бесплатное посещение членами семей спортивных и физкультурных мероприятий в государственных и муниципальных физкультурно-спортивных организациях Тверской области;

Спорт: первоочередное право на зачисление детей в государственные и муниципальные физкультурно-спортивные организации Тверской области, в том числе в учреждения дополнительного образования, осуществляющих спортивную подготовку, и выдачу спортивной экипировки, оборудования и инвентаря для занятий спортом на бесплатной основе (при их наличии);

Культура: бесплатное посещение членами семей культурных мероприятий, проводимых государственными и муниципальными учреждениями культуры Тверской области;

Образование: первоочередное право на зачисление и перевод детей в наиболее приближенные к месту их жительства муниципальные дошкольные образовательные организации Тверской области; первоочередное право на зачисление детей в группы, функционирующие в режиме круглосуточного пребывания детей, в муниципальных дошкольных образовательных организациях Тверской области; первоочередное право на зачисление детей, являющихся членами семей, в группы продленного дня в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях Тверской области; первоочередное право зачисления детей, являющихся членами семей, в государственные и муниципальные образовательные организации дополнительного образования Тверской области; предоставление льготного горячего питания обучающимся 5 - 11 классов государственных или муниципальных образовательных организаций Тверской области; бесплатное посещение детьми занятий по дополнительным общеобразовательным программам в государственных и муниципальных образовательных организациях Тверской области; первоочередное право на перевод детей в другие наиболее приближенные к месту их жительства государственные и муниципальные образовательные организации Тверской области, реализующие образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования; освобождение от платы, взимаемой с родителей (законных представителей), за осуществление присмотра и ухода за детьми в группах продленного дня в государственных и муниципальных образовательных организациях Тверской области, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования; освобождение полностью от родительской платы за присмотр и уход за детьми в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, расположенных на территории Тверской области, взимаемой с родителей (законных представителей);

Медицина: внеочередное обслуживание членов семей в государственных медицинских организациях Тверской области, оказывающих первичную медико-санитарную помощь; внеочередное обеспечение детей, являющихся членами семей, при наличии медицинских показаний путевками в медицинские организации Тверской области, осуществляющие санаторно-курортное лечение, для санаторно-курортного лечения; бесплатное предоставление социальных услуг на дому, в стационарной или полустационарной форме членам семей участников специальной военной операции, признанным нуждающимися в социальном обслуживании; оказание бесплатной психологической помощи членам семей участников специальной военной операции.

Жилье: включение вне очереди молодой семьи, в которой один или оба члена семьи принимают (принимали) участие в специальной военной операции, в список на получение социальной выплаты на приобретение жилого помещения или создания объекта индивидуального жилищного строительства, формируемый органом местного самоуправления муниципального образования Тверской области;

обеспечение сохранности транспортных средств участников специальной военной операции на безвозмездной основе;

5. В соответствии с Постановлением Правительства Тверской области от 06.09.2023 № 375-пп «О порядке компенсации затрат на приобретение корректирующих (для коррекции зрения) очков отдельным категориям граждан в Тверской области» членам семей (родителям, супругам) участников СВО предоставляется компенсация в размере фактических затрат гражданина на приобретение очков, но не более 1 500 руб [24].

6. В соответствии с законом Тверской области от 25.12.2023 № 80-ЗО «О бесплатном предоставлении земельных участков на территории Тверской области отдельным категориям граждан за заслуги, проявленные в ходе участия в специальной военной операции»[20] предусмотрено бесплатное предоставление в собственность земельных участков на территории Тверской области военнослужащим, лицам, заключившим контракт о пребывании в добровольческом формировании, содействующем выполнению задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации, и лицам, проходящим (проходившим) службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, удостоенным звания Героя Российской Федерации или награжденным орденами Российской Федерации за заслуги, проявленные в ходе участия в специальной военной операции, и являющимся ветеранами боевых действий, а также членам семей указанных военнослужащих и лиц, погибших (умерших) вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных ими в ходе участия в специальной военной операции.

Предоставление земельных участков указанным лицам осуществляется на основании решений органов местного самоуправления муниципального района, городских и муниципальных округов Тверской области.

7. Постановлением Правительства Тверской области от 28.10.2025 № 613-пп [26] утвержден Порядок предоставления из областного бюджета Тверской области государственной поддержки ветеранам и участникам специальной военной операции, связанной с началом осуществления ими предпринимательской деятельности в агропромышленном комплексе.

Мера поддержки предусматривает предоставление денежных средств (гранта) в виде субсидии, направляемых в качестве финансового обеспечения реализации проекта по созданию и развитию сельского хозяйства. Поддержка семей мобилизованных и погибших (ветеранов):

Выплата дополнительных местных пособий и предоставление льгот.
Решение жилищных вопросов, устройство детей в сады и школы.
Адресная помощь (ремонт, продукты, психологическая поддержка).
Работа с вдовами и родителями погибших (похороны, памятники, постоянная поддержка).

Подводя итог, необходимо заметить, что инициатива взаимодействия органов региональной и муниципальной власти может:

1. Исходить от региональных органов власти, предполагать поддержку, контроль и делегирование - прямое взаимодействие.

2. Исходить от органов местного самоуправления, предполагать инициативу и сотрудничество - обратное взаимодействие.

Оптимальным является сочетание данных двух типов, которое строится на таких принципах, как: прозрачность, законность, обеспеченность ресурсами, взаимная ответственности и др. В рамках реализации госпрограмм и национальных проектов такое взаимодействие отработано и систематизировано. Последние изменения, связанные с реализацией административной реформы в РФ, отражены в ФЗ №33 и носят системный характер. Что касается особенностей взаимодействия органов местного самоуправления с органами региональной и федеральной государственной власти в части мер, поддержки СВО, сегодня они отсутствуют и требуют формализации, особенно в части предоставления полномочий органам местного самоуправления по реализации субсидий на выполнение мер поддержки СВО. В этих целях необходимо разработать Регламент оказания данного вида поддержки.

Взаимодействие должно быть системным и проектно-ориентированным. Ключевыми направлениями взаимодействия должны стать следующие:

1) Логистика, инфраструктура и промышленная кооперация (Сильная сторона региона):

Создание и развитие логистических объектов: Использование железнодорожного узла (г. Тверь — крупная станция Октябрьской железной дороги) и автодорог М-10, М-11 для организации тыловых распределительных центров. Органы местного самоуправления могут помогать в выделении охраняемых площадок, обеспечении топливом, ремонте и обслуживании транспорта.

Ремонтная база для техники: на базе местных промышленных предприятий и авторемонтных мастерских (включая муниципальные) можно организовать сеть для текущего ремонта и обслуживания военной и специальной техники, следующей на фронт или с фронта.

Глубокое кооперационное взаимодействие с оборонными заводами: Администрации Твери, Кимр, Ржева, ЗАТО Озёрный могут выступать активными посредниками между заводами (ВПК, радиоэлектроника) и воинскими частями для оперативного решения бытовых и

инфраструктурных проблем предприятий, работающих на оборонный заказ (жильё для работников, коммуналка, дороги).

2) Медицинская и социальная реабилитация (Ключевая гуманитарная миссия):

Сеть реабилитационных центров на базе муниципальных учреждений: использование санаториев, домов отдыха, спортивных баз (например, на Селигере, в Завидово) для организации реабилитационных смен для раненых бойцов и ветеранов СВО. МСУ обеспечивают инфраструктуру, питание, культурную программу, волонтёрское сопровождение. «Шефство» муниципалитетов над военными госпиталями каждому районному центру или крупному городу закрепить один из госпиталей в области. Помощь в ремонте, закупке бытовой техники, организации досуга, привлечении психологов, юристов, парикмахеров.

3) Работа с семьями мобилизованных и погибших (социальный приоритет):

Единый муниципальный навигатор/центр: создание в каждом районе (или на уровне области с филиалами) «Социального центра семьи участника СВО». Одно окно для решения вопросов: юридические консультации, психологическая помощь, запись к врачу, помощь в трудоустройстве супруга, организация детского отдыха, ремонт жилья силами волонтёров и спонсоров.

Система менторства и трудоустройства: Привлечение ветеранов СВО и действующих офицеров на муниципальную службу (МЧС, ГО, молодёжная политика, патриотическое воспитание).

Список литературы

1. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 13.12.2024) «О военном положении» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35227/
2. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 04.11.2025) «Об обороне» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10591/
3. Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13454/
4. Федеральный закон от 13.03.1995 № 32-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О днях воинской славы и памятных датах России» // <https://base.garant.ru/1518352/>
5. Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 15.12.2025) «О статусе военнослужащих» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18853/
6. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 04.11.2025) «О воинской обязанности и военной службе» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18260/
7. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/
8. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/

9. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/
10. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/
11. Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/
12. Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // <https://ivo.garant.ru/#/document/187301/>
13. Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // <https://base.garant.ru/405679061/>
14. Постановление Правительства РФ от 27.11.2006 № 716 «О порядке проведения дней воинской славы России и мероприятий, посвящённых памятным датам России» // <https://base.garant.ru/190274/>
15. Постановление Правительства РФ от 05.05.2014 № 405 «Об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны» // <https://base.garant.ru/70649860/>
16. Приказ Министра обороны РФ от 30.12.2017 № 860 «Об утверждении Руководства по коммунально-эксплуатационному обеспечению Вооруженных Сил Российской Федерации» // <https://base.garant.ru/72144704/>
17. Распоряжение Правительства РФ от 23.10.2025 № 2970-р «Об утверждении комплекса мер по патриотическому воспитанию и духовно-нравственному воспитанию молодежи в Российской Федерации до 2028 года» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_517324/
18. Закон РФ от 14.01.1993 № 4292-1 (ред. от 09.11.2024) «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=443829>
19. Закон Тверской области от 06.11.2002 № 75-ЗО (ред. от 06.02.2025) «О транспортном налоге в Тверской области» // https://www.nalog.gov.ru/rn69/about_fts/docs/16030027/
20. Закон Тверской области от 25.12.2023 № 80-ЗО «О бесплатном предоставлении земельных участков на территории Тверской области отдельным категориям граждан за заслуги, проявленные в ходе участия в специальной военной операции» // <http://publication.pravo.gov.ru/document/6900202312260006>
21. Постановление Правительства Тверской области от 12.10.2022 № 573-пп «О направлениях мер поддержки членов семей отдельных категорий граждан Российской Федерации, принимающих (принимавших) участие в специальной военной операции» // <https://base.garant.ru/405435061/>
22. Постановление Правительства Тверской области от 29.12.2022 № 787-пп «О порядке предоставления меры социальной поддержки на проведение работ по газификации частных домовладений отдельным категориям граждан в Тверской области» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6900202212310014>
23. Постановление Правительства Тверской области от 04.08.2023 № 338-пп «О предоставлении единовременной денежной выплаты отдельным категориям граждан,

поступившим на военную службу по контракту» // <https://minszn.tverreg.ru/uchastnikam-svo/>

24. Постановление Правительства Тверской области от 06.09.2023 № 375-пп «О порядке компенсации затрат на приобретение корректирующих (для коррекции зрения) очков отдельным категориям граждан в Тверской области» // <https://www.garant.ru/hotlaw/tver/1648821/>

25. Постановление Правительства Тверской области от 29.08.2024 № 395-пп (ред. от 03.09.2025) «О государственной программе Тверской области "Обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области"» // <http://publication.pravo.gov.ru/document/6900202409020007>

26. Постановление Правительства Тверской области от 28.10.2025 № 613-пп «Об утверждении Порядка предоставления из областного бюджета Тверской области государственной поддержки ветеранам и участникам специальной военной операции, связанной с началом осуществления ими предпринимательской деятельности в агропромышленном комплексе» // <http://publication.pravo.gov.ru/document/6900202510300003>

27. Васильев А.А. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы. — М.: Прогресс, 2000. — С. 12.

28. Военная доктрина Российской Федерации: утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976 // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172989/

29. Формы применения Вооруженных Сил Российской Федерации // Энциклопедия Минобороны России: <http://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/details.htm?id=14014>

30. Государственная программа Министерства молодежной политики Тверской области // <https://xn--d1acdremb9i.xn--80aaccp4ajwpkgbl4lpb.xn--p1ai/deyatelnost-iogv/gosprogrammy/>

31. Специальная военная операция // Знание.Россия: [https://znanierussia.ru/articles/ Специальная_военная_операция](https://znanierussia.ru/articles/Специальная_военная_операция)

Об авторе:

СОЛОВЬЕВА Анастасия Алексеевна - студент 2 курса юридического факультета направления подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Принято в редакцию 14.05.2026.

Подписано в печать 20.05.2026.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ

П.А. Титова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Научный руководитель к.ю.н., доцент Е. А. Рязанова

В статье рассматривается взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере социальной поддержки населения. Актуальность темы обусловлена тем, что их доступность для граждан зависит не только от наличия выплат, льгот и социальных услуг, но и от согласованности работы различных уровней публичной власти. Раскрываются конституционные основы социальной поддержки, анализируется разграничение полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями, а также значение межведомственного взаимодействия при реализации соответствующих мер. Делается вывод о том, что органы местного самоуправления, хотя и не входят в систему органов государственной власти, но входят в единую систему публичной власти, играют важную роль в выявлении нуждающихся граждан, информировании населения и практическом приближении мер поддержки к человеку.

Ключевые слова: *социальная поддержка; социальное государство; органы государственной власти; местное самоуправление; публичная власть; социальное обеспечение; социальные гарантии; межведомственное взаимодействие; единая система публичной власти.*

Социальная поддержка населения является одним из наиболее значимых направлений деятельности современного государства. Ее смысл заключается не только в назначении отдельных выплат, льгот или компенсаций, но и в реальной помощи людям, которые нуждаются в защите. В первую очередь это семьи с детьми, инвалиды, пожилые граждане, малоимущие семьи, одиноко проживающие граждане и лица, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации. Поэтому социальная поддержка имеет не только экономическое, но и конституционно-правовое значение.

Для рассматриваемой темы важно, что социальная поддержка не может эффективно осуществляться только одним органом власти. На практике в данной сфере участвуют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы социальной защиты населения, Социальный фонд России, многофункциональные центры, образовательные, медицинские и иные организации. Если действия этих субъектов не согласованы между собой, даже законодательно закрепленная мера поддержки может стать труднодоступной для гражданина.

Конституционная основа социальной поддержки закреплена в ст. 7 Конституции Российской Федерации. Согласно указанной статье, Российская Федерация является социальным государством, политика

которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [1]. В этой же норме закрепляется государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, а также развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты [1]. Следовательно, социальная поддержка населения не является дополнительной или факультативной деятельностью государства. Она вытекает из самой конституционной характеристики России как социального государства. В соответствии со ст. 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом [1]. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом [1]. Из этого следует, что социальная поддержка имеет публично-правовую природу. Это не благотворительность и не добровольная помощь со стороны государства, а обязанность публичной власти, закреплённая на конституционном уровне. Также важно уточнить, что в этой деятельности участвуют и органы местного самоуправления, полномочия которых закреплёны в том числе в конкретном законе - Федеральном законе от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Данный вывод подтверждается и научной литературой. Так, Л. А. Нудненко рассматривает социальные права и социальные гарантии как значимые элементы конституционно-правового статуса личности [15]. В свою очередь, Е. П. Забелина подчёркивает значение муниципальной власти как уровня публичной власти, связанного с решением вопросов, непосредственно затрагивающих население [13]. Кроме того, межведомственное взаимодействие имеет значение для реализации социальной поддержки, поскольку позволяет обеспечить согласованность действий различных органов и снизить административную нагрузку на гражданина [6]. Следовательно, социальная поддержка населения имеет не только конституционную, но и публично-правовую природу, а её реализация предполагает участие как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, а также их согласованное межведомственное взаимодействие.

Особое значение для темы имеют ст. 12 и ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации. Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и самостоятельны в пределах своих полномочий [1]. Вместе с тем в соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач

в интересах населения, проживающего на соответствующей территории [1]. Поэтому самостоятельность местного самоуправления не означает его отстраненность от решения социальных вопросов. Напротив, именно муниципальный уровень находится ближе всего к населению. На муниципальном уровне наиболее полно проявляются конкретные социальные проблемы жителей: одиноких пожилых граждан, семей, которым необходима помощь, инвалидов, граждан, которым требуется содействие в оформлении документов или получении социальных услуг.

В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [1]. Данная норма показывает, что социальная поддержка имеет многоуровневый характер. Федеральный уровень устанавливает общие правовые гарантии, субъекты Российской Федерации организуют значительную часть мер поддержки, а муниципальный уровень помогает приблизить эту помощь к конкретному человеку. Поэтому взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления является не формальностью, а необходимым условием реализации социальных прав граждан.

Современное понимание взаимодействия органов публичной власти связано также с Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Данный закон отражает подход к организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, при котором реализация полномочий, затрагивающих права граждан, предполагает согласованность действий различных уровней публичной власти [4]. Согласно ст. 44 указанного Федерального закона органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют полномочия в социальной сфере, в том числе могут устанавливать критерии нуждаемости при предоставлении отдельных мер социальной поддержки [4]. Это подтверждает, что реализация социальной поддержки требует согласованного взаимодействия регионального и муниципального уровней, что также отмечается в научной литературе при анализе распределения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления [13].

Критерии нуждаемости имеют важное значение, поскольку позволяют сделать социальную поддержку адресной [4]. Иными словами, поддержка должна направляться тем гражданам, которые действительно в ней нуждаются. Однако такие критерии должны быть понятными, справедливыми и не должны превращаться в препятствие для получения поддержки. Если порядок предоставления поддержки слишком сложен, гражданин фактически может быть лишен возможности реализовать принадлежащее ему право. Поэтому при установлении критериев нуждаемости необходимо соблюдать баланс между рациональным

расходованием бюджетных средств и реальной доступностью социальной поддержки [15].

Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» тоже имеет значение для исследования социальной поддержки населения, поскольку регулирует один из её правовых механизмов - государственную социальную помощь. При этом в преамбуле закона наряду с государственной социальной помощью упоминаются меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги, социальные гарантии и выплаты. В соответствии со ст. 5 Федерального закона № 178-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации обладают полномочиями в области оказания государственной социальной помощи. Следовательно, государственная социальная помощь может рассматриваться как одно из направлений реализации социальной поддержки населения, а региональный уровень - как важный уровень практического осуществления социальных мер.

Вместе с тем органы местного самоуправления также участвуют в решении социальных вопросов. В настоящее время организация местного самоуправления регулируется с учетом Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [2]. Ранее базовое значение имел Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», утрачивающий силу в связи с принятием нового федерального закона, при этом ряд положений которого сохраняет своё действие в переходный период [7]. Федеральный закон № 33-ФЗ закрепляет современные подходы к организации местного самоуправления в единой системе публичной власти, а также предусматривает полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения [2]. Многие из этих вопросов напрямую связаны с повседневными условиями жизни населения: организацией досуга, развитием культуры, физической культуры и спорта, участием в профилактике правонарушений, созданием условий для предоставления отдельных услуг населению [2; 7].

Нельзя утверждать, что органы местного самоуправления полностью отвечают за назначение социальных выплат. Основные меры социальной поддержки устанавливаются федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Однако муниципальный уровень важен тем, что именно он часто обеспечивает первый контакт гражданина с публичной властью. Органы местного самоуправления могут участвовать в выявлении нуждающихся лиц, информировании населения о действующих мерах поддержки, взаимодействии с органами социальной защиты, образовательными и медицинскими организациями. Поэтому их роль в социальной сфере нельзя

считать второстепенной. Данный вывод подтверждается и современной научной литературой. Так, Е. П. Забелина, исследуя конституционную природу муниципальной власти, подчеркивает ее связь с решением вопросов, непосредственно затрагивающих население [13]. П. В. Ерин также обращает внимание на значение муниципального уровня при осуществлении социальной поддержки населения, поскольку именно в муниципальном образовании наиболее заметны конкретные социальные потребности граждан [10; 11]. Кроме того, Н. В. Джагарян и К. О. Поломошнова связывают эффективность местного самоуправления с решением насущных проблем граждан и обеспечением достойной жизни населения [9]. Следовательно, участие органов местного самоуправления в социальной сфере имеет не вспомогательный, а практико-ориентированный характер: муниципальный уровень обеспечивает приближение мер социальной поддержки к конкретному человеку и способствует более точному выявлению социальных потребностей населения.

В системе социальной поддержки участвует также Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации - Социальный фонд России. Его правовое положение закреплено Федеральным законом от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» [3]. Значение Фонда состоит в том, что через него реализуется значительная часть пенсионного обеспечения, обязательного социального страхования, пособий и иных выплат социального характера. Поэтому при анализе взаимодействия органов публичной власти необходимо учитывать не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и специальные публичные институты, через которые граждане получают значительную часть социальных выплат.

Отдельное значение имеет Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Согласно ст. 7 данного Федерального закона, к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере социального обслуживания относятся выработка и реализация государственной политики, нормативно-правовое регулирование и иные полномочия в данной сфере [5]. В соответствии со ст. 8 этого же закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации организуют социальное обслуживание граждан на территории соответствующего субъекта Российской Федерации [5].

Данный закон важен потому, что социальная поддержка выражается не только в денежных выплатах. Она включает социальное обслуживание, помощь на дому, сопровождение граждан, предоставление социальных услуг и поддержку лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации. На практике такая помощь невозможна без учета местных условий. Именно на муниципальном уровне легче определить, кому требуется помощь на дому, какие семьи находятся в сложном положении, какие пожилые граждане

нуждаются во внимании. Поэтому взаимодействие государственных и муниципальных органов здесь имеет не теоретическое, а практическое значение.

В контексте взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области социальной поддержки населения особое значение приобретает межведомственное взаимодействие. Оно выступает организационно-правовым механизмом, обеспечивающим согласованность действий различных уровней публичной власти при предоставлении гражданам мер социальной поддержки. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» закрепляет правовые основы такого взаимодействия. Так, в соответствии со ст. 7 указанного Федерального закона органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя документы и сведения, находящиеся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных организаций [6]. В свою очередь, ст. 7.2 данного закона предусматривает возможность получения необходимых документов и информации посредством межведомственного запроса [6]. Следовательно, межведомственное взаимодействие оказывает положительное влияние на участие органов местного самоуправления в реализации мер социальной поддержки населения, поскольку способствует снижению административной нагрузки на граждан, ускорению обмена информацией между органами публичной власти и повышению доступности социальной поддержки.

Эти положения особенно важны в сфере социальной поддержки. Гражданин, который нуждается в помощи, не должен самостоятельно ходить по разным учреждениям и собирать одни и те же справки, если нужные сведения уже имеются у государства или муниципалитета. Органы публичной власти должны обмениваться такой информацией самостоятельно. В этом проявляется не только удобство административной процедуры, но и реальная доступность социальной помощи для населения.

Научные исследования последних лет подтверждают, что социальная поддержка населения требует комплексного подхода. Данный вывод согласуется с конституционно-правовым подходом Л. А. Нудненко, рассматривающей социальные права и социальные гарантии как значимые элементы конституционно-правового статуса личности [15]. Так, П. В. Ерин подчеркивает значение муниципального уровня при осуществлении социальной поддержки населения, поскольку именно на территории муниципального образования наиболее заметны конкретные социальные проблемы граждан [10; 11]. Значение муниципального уровня также подтверждается позицией Е. П. Забелиной, исследующей конституционную природу муниципальной власти и её связь с решением вопросов, непосредственно затрагивающих население [13]. В. О. Ермолаев,

анализируя взаимодействие государственной власти и местного самоуправления, обращает внимание на необходимость справедливого распределения полномочий и согласованного функционирования уровней публичной власти [12]. Н. В. Джагарян и К. О. Поломошнова также связывают эффективность местного самоуправления с решением насущных проблем граждан, обеспечением достойной жизни, прав и свобод человека [9]. Ю. В. Медведева и П. В. Ерин рассматривают социальную поддержку как систему мер, имеющую правовые, организационные и практические основы [14]. Эти выводы важны для темы настоящей статьи, поскольку социальная поддержка не может быть эффективной без устойчивой связи между государственным и муниципальным уровнями [9; 12; 13].

Несмотря на наличие нормативной базы, в рассматриваемой сфере сохраняются проблемы. Во-первых, законодательство о социальной поддержке распределено по разным нормативным правовым актам. Гражданину часто сложно самостоятельно понять, какие меры поддержки ему положены и в какой орган нужно обращаться. Это свидетельствует о необходимости не только нормативного закрепления мер социальной поддержки, но и обеспечения их организационной доступности для населения [14; 15]. Во-вторых, не всегда четко видно распределение полномочий между региональным и муниципальным уровнями. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации отвечают за значительную часть социальных мер, но органы местного самоуправления находятся ближе к населению [11; 13]. При отсутствии эффективного взаимодействия между ними гражданина могут направлять из одного органа в другой, а получение мер социальной поддержки затягивается [9; 12].

В-третьих, сохраняется проблема финансовых возможностей муниципальных образований. Даже если муниципалитет хорошо понимает социальные проблемы жителей, он не всегда обладает достаточными ресурсами для их решения. Поэтому взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации должно включать не только организационную и информационную, но и финансовую поддержку. Данный вывод связан с тем, что формальное участие муниципального уровня в решении социальных вопросов должно сопровождаться реальными организационными и ресурсными возможностями [9; 13]. В-четвертых, остается проблема информирования граждан. Даже если мера поддержки предусмотрена законом, гражданин может не обладать информацией о возможности ее получения. Особенно часто это касается пожилых граждан, малоимущих семей, инвалидов и лиц, которым трудно пользоваться электронными сервисами. В связи с этим органы местного самоуправления могут выполнять посредническую функцию между гражданином и системой социальной поддержки, поскольку именно муниципальный уровень наиболее приближен к населению [9; 11; 13].

Для совершенствования взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных органов, участвующих в межведомственном взаимодействии, в сфере социальной поддержки необходимо развивать несколько направлений. Во-первых, следует сделать более понятным распределение полномочий между государственными и муниципальными органами. Гражданин не должен самостоятельно разбираться, где заканчиваются полномочия субъекта Российской Федерации и начинаются полномочия муниципального образования. Для него важно получить меру социальной поддержки без лишних препятствий. Такой подход соответствует необходимости согласованного функционирования уровней публичной власти и приближения публичных задач к населению [9; 12; 13].

Во-вторых, необходимо развивать межведомственный обмен информацией. Чем быстрее органы публичной власти обмениваются сведениями, тем меньше документов приходится собирать самому гражданину. В сфере социальной поддержки это имеет особое значение, поскольку своевременность обмена информацией влияет на доступность мер поддержки для нуждающихся категорий граждан [6]. В-третьих, следует усилить роль муниципального уровня в информировании населения. Органы местного самоуправления могут размещать сведения о мерах поддержки, проводить консультации, взаимодействовать со школами, поликлиниками, учреждениями социальной защиты и общественными организациями [11; 13]. В-четвертых, важно развивать совместные программы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, направленные на поддержку семей с детьми, инвалидов, пожилых граждан, малоимущих семей и иных категорий населения. Следовательно, совершенствование социальной поддержки населения возможно только при сочетании нормативного регулирования, межведомственного обмена информацией, финансового обеспечения и активного участия муниципального уровня как наиболее приближенного к гражданам элемента публичной власти [6; 9; 12; 13; 14].

Таким образом, взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в области социальной поддержки населения имеет важное значение для реализации принципа социального государства. Согласно ст. 7 Конституции Российской Федерации, государство обязано создавать условия для достойной жизни человека, а в соответствии со ст. 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется социальное обеспечение в установленных законом случаях [1]. Эти положения невозможно реализовать без согласованной работы всех уровней публичной власти.

Главный вывод заключается в том, что социальная поддержка будет эффективной только тогда, когда государственные и муниципальные органы действуют согласованно. Федеральный уровень устанавливает

общие гарантии, региональный уровень организует значительную часть мер поддержки, а органы местного самоуправления помогают приблизить эту помощь к конкретному гражданину. Поэтому социальную поддержку населения следует рассматривать не просто как систему выплат и льгот, а как общую работу разных уровней публичной власти. От качества этой работы зависит, смогут ли граждане реально воспользоваться теми правами, которые закреплены в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Джагарян Н. В., Поломошнова К. О. Муниципальный конституционализм: законодательство, правоприменение, судебные гарантии // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2025. Т. 12. № 1. С. 121-130. DOI: 10.18522/2313-6138-2025-12-1-18. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=80608644>.
10. Ерин П. В. Направления совершенствования социальной поддержки населения в муниципальном образовании // Научная статья. 2024. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/napravleniya-sovershenstvovaniya-sotsialnoy-podderzhki-naseleniya-v-munitsipalnom-obrazovanii>.
11. Ерин П. В. Осуществление социальной поддержки населения в муниципальном образовании // Научная статья. 2024. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osuschestvlenie-sotsialnoy-podderzhki-naseleniya-v-munitsipalnom-obrazovanii>.
12. Ермолаев В. О. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления: характеристика, основы, особенности // Право и государственность. 2024. № 1 (2). С. 33-37. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimodeystvie-gosudarstvennoy-vlasti-i-mestnogo-samoupravleniya-harakteristika-osnovy-osobennosti>.
13. Забелина Е. П. Конституционная природа муниципальной власти // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 10. С. 103-111. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=54727089>.

14. Медведева Ю. В., Ерин П. В. Социальная поддержка населения: характеристика и правовые основы // Наука и образование. 2024. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnaya-podderzhka-naseleniya-harakteristika-i-pravovye-osnovy>.

15. Нудненко Л. А. Конституционное право России: учебник для вузов / Л. А. Нудненко. 11-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2026. 505 с. URL: <https://urait.ru/bcode/582685>.

Об авторе:

ТИТОВА Прасковья Александровна – студентка 1 курса направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», e-mail: titovapraskovyarock@gmail.com

Принято в редакцию 14.05.2026.

Подписано в печать 20.05.2026.

**Органы местного самоуправления в единой системе
публичной власти Российской Федерации**
Сборник научных работ

Подписано к использованию 12.05.2026.

Электронный образовательный ресурс. Заказ № 83.
Издательство Тверского государственного университета.
Адрес: 170100, г. Тверь, Студенческий пер. 12, корпус Б.
Тел. (4822) 35-60-63.