

УДК 342.55

***ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

***Немченко Ю.В.<sup>1</sup>***

*студент,*

*Уфимский университет науки и технологий,*

*Россия, Уфа*

**Аннотация**

В статье исследуются правовые основы муниципального управления в Российской Федерации. Рассмотрены конституционные гарантии местного самоуправления с учётом изменений, внесённых в Конституцию в 2020 году. Проанализированы ключевые федеральные законодательные акты, прежде всего Федеральный закон № 131-ФЗ, определяющий общие принципы организации местного самоуправления. Охарактеризована система нормативно-правовых актов в сфере муниципального управления, включающая федеральный, региональный и муниципальный уровни. Выявлены актуальные проблемы правового регулирования: разграничение полномочий, финансовая несамостоятельность муниципальных образований, низкая вовлечённость населения. Сделан вывод о необходимости дальнейшего совершенствования законодательной базы с учётом современных реалий развития публичной власти.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, местное самоуправление, правовые основы, публичная власть, нормативно-правовые акты, конституционная реформа, вопросы местного значения.

---

<sup>1</sup> *Научный руководитель: Галимова А.Ш., канд.экон.наук, доцент Уфимского университета науки и технологий, Россия, Уфа*

*Galimova A.Sh., PhD in Economics, Associate Professor, Ufa University of Science and Technology, Russia, Ufa*

***LEGAL FOUNDATIONS OF MUNICIPAL GOVERNANCE IN THE RUSSIAN  
FEDERATION***

***Nemchenko Yu. V.***

*student,*

*Ufa University of Science and Technology,*

*Russia, Ufa*

**Abstract**

The article examines the legal foundations of municipal governance in the Russian Federation. The constitutional guarantees of local self-government are considered, including the 2020 constitutional reform. The key federal legislative acts are analyzed, primarily Federal Law No. 131-FZ, which defines the general principles of organizing local self-government. The system of regulatory acts in the field of municipal governance — including federal, regional, and municipal levels — is characterized. Current problems of legal regulation are identified: the delineation of powers, financial dependence of municipalities, and low public participation. A conclusion is drawn about the need for further improvement of the legislative framework in the context of the modern development of public authority.

**Keywords:** municipal management, local self-government, legal foundations, public authority, regulatory acts, constitutional reform, issues of local significance.

Муниципальное управление является одним из базовых институтов демократического государственного устройства. В Российской Федерации система местного самоуправления формировалась на протяжении более трёх десятилетий и в настоящее время представляет собой сложную многоуровневую структуру, функционирование которой обеспечивается разветвлённой системой нормативно-правовых актов. Актуальность исследования правовых основ муниципального управления обусловлена динамичным развитием

законодательства в данной сфере, в том числе конституционной реформой 2020 года, существенно изменившей ряд базовых положений о публичной власти в России.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила местное самоуправление как самостоятельную форму публичной власти, не входящую в систему органов государственной власти. Статья 12 Конституции РФ гарантирует признание и защиту местного самоуправления, подчёркивая его организационную самостоятельность. Глава 8 Конституции (статьи 130–133) устанавливает концептуальные начала функционирования местного самоуправления: право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, многообразие организационных форм, а также гарантии судебной защиты.

Конституционная реформа 2020 года внесла принципиальные изменения в правовые основы публичной власти. Новая редакция статьи 132 Конституции закрепила возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий. Статья 133 дополнена положением о запрете незаконного умаления доходов местных бюджетов. Тем самым конституционный законодатель признал тесную интеграцию муниципального и государственного уровней управления в рамках единой системы публичной власти [5].

Принципиально важным нововведением стало конституционное закрепление понятия «единая система публичной власти», охватывающей федеральный, региональный и муниципальный уровни. Данное положение, с одной стороны, отражает реальную практику взаимодействия уровней власти, с другой — порождает научную дискуссию об организационной самостоятельности местного самоуправления как конституционного принципа. Ряд исследователей полагает, что включение местного самоуправления в единую систему публичной власти существенно ограничивает его самостоятельность [3]. Другие учёные, напротив, видят в этом возможность более чёткого

разграничения ответственности между уровнями власти и повышения эффективности государственного управления в целом.

Ключевым актом федерального законодательства в рассматриваемой сфере является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6]. Данный закон определяет общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, устанавливает систему вопросов местного значения, а также порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

С момента принятия Федеральный закон № 131-ФЗ подвергся многочисленным изменениям, что свидетельствует об эволюционном характере правового регулирования в данной области. В 2022 году был принят Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который изменил логику взаимодействия регионального и муниципального уровней, расширив полномочия органов государственной власти субъектов в сфере координации деятельности органов местного самоуправления [2]. Данные изменения существенно повлияли на характер межбюджетных отношений и организацию муниципального управления на практике.

Помимо базового закона о местном самоуправлении, правовую основу муниципального управления составляют: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; нормы Бюджетного кодекса РФ, регулирующие формирование и исполнение местных бюджетов; нормы Земельного и Градостроительного кодексов РФ и других отраслевых федеральных законов. Совокупность перечисленных актов образует разветвлённую нормативную базу, регулиующую различные аспекты деятельности органов местного самоуправления [4].

Нормативно-правовую базу муниципального управления образует иерархически выстроенная система актов нескольких уровней. На первом (конституционном) уровне находится Конституция Российской Федерации, устанавливающая базовые принципы и гарантии местного самоуправления. Второй уровень составляют федеральные конституционные законы, федеральные законы и подзаконные акты федеральных органов государственной власти. Третий уровень — законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые в соответствии с предметами совместного ведения регулируют отдельные вопросы организации местного самоуправления на своей территории [1].

Особое место в данной системе занимает муниципальное нормотворчество — правотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления. Уставы муниципальных образований являются главными актами муниципального права: они определяют структуру органов управления, их компетенцию, порядок формирования, формы участия населения в местном самоуправлении. Принципиально важно, что уставы принимаются представительным органом муниципального образования и подлежат государственной регистрации, что обеспечивает их соответствие федеральному и региональному законодательству [4].

Наряду с уставами органы местного самоуправления принимают: решения представительных органов (нормативные и ненормативные); постановления и распоряжения исполнительно-распорядительных органов; муниципальные правовые акты о бюджете; программы социально-экономического развития; муниципальные стандарты оказания услуг. Важнейшей задачей является обеспечение соответствия муниципальных актов вышестоящему законодательству, для чего органы прокуратуры, суды и органы юстиции осуществляют надзор и контроль за законностью муниципального нормотворчества [8].

Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики позволяет выделить ряд актуальных проблем правового регулирования муниципального управления в Российской Федерации.

Первая группа проблем связана с разграничением полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления. Несмотря на то что Федеральный закон № 131-ФЗ содержит детальный перечень вопросов местного значения, на практике нередко возникают коллизии и пробелы в правовом регулировании. Это приводит к правовой неопределённости в части ответственности органов власти за решение тех или иных вопросов жизнедеятельности населения. По данным исследований, значительная часть судебных споров в сфере публичного управления связана именно с разграничением предметов ведения [7].

Вторая группа проблем касается финансового обеспечения муниципального управления. Формально самостоятельность местных бюджетов закреплена в Бюджетном кодексе РФ. Однако реальная финансовая обеспеченность местного самоуправления остаётся недостаточной: значительная часть муниципальных образований является дотационной и не может в полной мере осуществлять расходные полномочия без финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов. Данная проблема носит системный характер и требует комплексных решений в области межбюджетных отношений [2].

Третья группа проблем связана с вовлечённостью населения в муниципальное управление. Действующее законодательство предусматривает различные формы непосредственной демократии на местном уровне: местные референдумы, публичные слушания, сходы граждан, территориальное общественное самоуправление. Вместе с тем их практическая реализация зачастую носит формальный характер. В этой связи перспективным направлением является развитие электронного участия граждан в принятии муниципальных решений с использованием цифровых платформ и технологий [5].

Таким образом, правовые основы муниципального управления в Российской Федерации представляют собой разветвлённую, иерархически организованную систему нормативно-правовых актов, включающую конституционные нормы, федеральное и региональное законодательство, а также муниципальные правовые акты. Конституционная реформа 2020 года существенно скорректировала концепцию местного самоуправления, включив его в единую систему публичной власти наряду с государственными органами федерального и регионального уровней.

К актуальным проблемам правового регулирования относятся: несовершенство разграничения полномочий между уровнями публичной власти, недостаточное финансовое обеспечение муниципальной деятельности, а также низкая вовлечённость населения в местное самоуправление. Решение указанных проблем требует комплексного совершенствования как федерального, так и регионального законодательства, активного использования современных цифровых инструментов участия граждан и более чёткого законодательного закрепления ответственности органов власти различных уровней.

Перспективным направлением развития правовой базы муниципального управления является дальнейшая цифровизация муниципального управления, расширение форм электронного участия граждан в принятии решений, а также совершенствование механизмов межбюджетных отношений, направленных на обеспечение реальной финансовой самостоятельности муниципальных образований [3].

### **Библиографический список:**

1. Бабун Р.В. Муниципальное управление и местное самоуправление в России: учебное пособие / Р.В. Бабун. — 3-е изд. — М.: КНОРУС, 2021. — 320с.
2. Васильев В.И. Местное самоуправление в новых конституционных условиях / В.И. Васильев // Журнал российского права. — 2021. — № 6. — С. 28–43.
3. Зотов В.Б. Система муниципального управления: учебник для вузов / В.Б. Зотов. — 6-е изд. — М.: Юрайт, 2023. — 416 с.

4. Кокотов А.Н. Муниципальное право России: учебник / А.Н. Кокотов. — 5-е изд. — М.: Юрайт, 2022. — 406 с.

5. Нанба С.Б. Конституционные изменения и местное самоуправление: новые правовые реалии / С.Б. Нанба // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 4. — С. 50–62.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 2024 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

7. Постовой Н.В. Вопросы местного значения: проблемы разграничения и правового регулирования / Н.В. Постовой // Муниципальное право. — 2021. — № 3. — С. 14–24.

8. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления в условиях конституционной реформы / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. — 2023. — № 1. — С. 41–55.