

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Гогурчунов Б.И., Гитинов М.Г. Необоснованный отказ в возбуждении уголовного жёла как фактор ограничения права на доступ к правосудию // Human Progress. 2026. Том 12, Вып. 3. С. 25. URL: [http://progress-human.com/images/2026/Tom12\\_3/Gogurchunov.pdf](http://progress-human.com/images/2026/Tom12_3/Gogurchunov.pdf) DOI 10.46320/2073-4506-2026-3a-29.

УДК 342.55

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ПРЕДЕЛЫ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ И МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

**Гогурчунов Багавутдин Изавович**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного и муниципального права,  
Юридический институт,  
Дагестанский государственный университет,  
г. Махачкала, Российская Федерация

**Гитинов Магомед Гитинамагомаевич**

магистрант,  
Юридический институт,  
Дагестанский государственный университет,  
г. Махачкала, Российская Федерация

**Аннотация.** В статье рассматривается место местного самоуправления в единой системе публичной власти после конституционной реформы 2020 г. и принятия Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ. Основное внимание уделяется пределам самостоятельности муниципального уровня, допустимым формам взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, а также рискам муниципальной реформы, связанным с укрупнением муниципальных образований, перераспределением полномочий и усилением регионального влияния на муниципальную организацию. Делается вывод, что включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти не должно пониматься как их административное подчинение органам государственной власти. Конституционно допустимая модель предполагает функциональное взаимодействие уровней публичной власти при сохранении реальной компетенции муниципальных образований, участия населения, финансовых гарантий и судебной защиты муниципальной самостоятельности.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, единая система публичной власти, муниципальная реформа, муниципальная самостоятельность, органы государственной власти, муниципальные образования, вопросы местного значения, публичная власть.

## Введение

Поправки 2020 г. не отменили отделение местного самоуправления от государственной власти, но изменили правовую конструкцию их взаимодействия. Ранее акцент делался на том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. После внесения изменений в Конституцию РФ эта конструкция была дополнена положением о единой системе публичной власти, в пределах которой органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения [1]. Статья 12 Конституции РФ не исключает действия ч. 3 ст. 132, а ч. 3 ст. 132 не отменяет самостоятельность, закрепленную ст. 12. Эти нормы задают не противоположные, а взаимосвязанные пределы: местное самоуправление сохраняет самостоятельность, но действует не вне общей системы публичного управления.

Актуальность темы обусловлена тем, что после принятия Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ вопрос о соотношении муниципальной самостоятельности и единства публичной власти получил не только теоретическое, но и практическое значение. Новый закон изменил подход к территориальной организации местного самоуправления, перераспределению полномочий, участию субъектов РФ в муниципальной сфере, а также к контрольным и координационным механизмам. В результате прежний тезис о самостоятельности местного самоуправления требует уточнения: теперь необходимо определить, какие элементы муниципальной автономии являются конституционно обязательными, а какие могут изменяться в рамках реформы.

Цель статьи состоит в анализе пределов самостоятельности местного самоуправления в единой системе публичной власти и в выявлении допустимых механизмов взаимодействия муниципального уровня с органами государственной власти. Для достижения этой цели рассматриваются конституционные положения, федеральное законодательство о публичной власти и местном самоуправлении, позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, а также научные подходы к оценке муниципальной реформы.

## Материалы и методы

Материалами исследования выступили Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ,

Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ, Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, Бюджетный кодекс РФ, законодательство о государственном и муниципальном контроле, а также акты, регулирующие доступ к информации о деятельности органов публичной власти [1-10]. Отдельное значение имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, поскольку именно судебная практика позволяет определить, где проходит граница между допустимой координацией уровней публичной власти и фактической подменой местного самоуправления государственным управлением [11-16].

Теоретическую основу исследования составили научные работы, посвященные единой системе публичной власти, муниципальной реформе, принципам местного самоуправления, межмуниципальному сотрудничеству и механизмам народовластия на муниципальном уровне [17-25]. Использование этих источников позволило сопоставить нормативную модель реформы с ее возможными практическими последствиями для муниципальной самостоятельности, территориальной организации, финансовой базы и участия населения.

Методологическую основу статьи образуют формально-юридический, системный, сравнительно-правовой и аналитический методы. Формально-юридический метод применялся при раскрытии содержания конституционных и федеральных норм. Системный метод позволил рассмотреть местное самоуправление не изолированно, а как элемент единой системы публичной власти. Сравнительно-правовой подход использовался при сопоставлении прежней модели, закрепленной Федеральным законом № 131-ФЗ, и новой модели, установленной Федеральным законом № 33-ФЗ. Аналитический метод применялся при оценке рисков муниципальной реформы, связанных с укрупнением муниципальных образований, перераспределением полномочий, финансовой зависимостью и усилением регионального влияния.

## **Результаты и обсуждение**

Новое конституционное понимание публичной власти было закреплено Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ [2]. Затем эта конструкция получила развитие в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации», где единая система публичной власти раскрывается через совокупность федеральных, региональных, иных государственных органов и органов местного самоуправления, действующих в пределах Конституции РФ и законодательства [3]. На уровне субъектов РФ соответствующая модель была конкретизирована Федеральным

законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ [4]. Для муниципального уровня ключевым этапом стало принятие Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [5].

Закон № 33-ФЗ не просто заменил прежний закон о местном самоуправлении. Он изменил саму конструкцию муниципального уровня. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ строил местное самоуправление как относительно самостоятельную систему муниципальных образований, в которой значительное место занимал поселенческий уровень [7]. Новый закон описывает муниципалитет уже не как обособленный уровень, а как часть единой системы публичной власти. Усиливается роль субъектов РФ, закрепляется переход к более укрупненной территориальной организации, плотнее регулируются взаимодействие, контроль и участие муниципалитетов в реализации публичных задач. Изменения 2026 г. дополнительно усилили контрольный блок: отношения с органами и должностными лицами местного самоуправления стали регулироваться подробнее [6].

После Закона № 33-ФЗ субъект РФ получает больше возможностей влиять на муниципальный уровень. Однако региональное участие не должно устранять муниципальное усмотрение по вопросам местного значения. Одной управленческой эффективности здесь недостаточно: пределы реформы заданы Конституцией РФ, а местное самоуправление прямо обеспечено самостоятельностью и судебной защитой.

В Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 Конституционный Суд РФ не приравнивал единую систему публичной власти к государственной вертикали. Суд указал, что органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, входят в единую систему публичной власти политического союза многонационального народа России [11]. Муниципальный уровень после этого не становится нижним звеном государственной администрации. Федеральный, региональный и муниципальный уровни действуют на одной территории, но не сливаются в одну административную систему.

Опасность появляется тогда, когда «единую систему публичной власти» начинают читать как вертикаль подчинения. О.А. Кожевников справедливо предупреждает, что применение в публичном и научном обороте терминов «публичная власть», «система публичной власти», «органы публичной власти» без ясного нормативного разграничения может приводить «к неверному пониманию нормативной сущности местного самоуправления, устранению из данной категории одного из базовых и неотъемлемых компонентов — населения» [18, с. 4]. Если из местного самоуправления убрать население как первичный субъект, муниципальная власть превращается в обычный административный уровень.

Полностью отрывать местное самоуправление от публичного управления тоже нельзя. Органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, распоряжаются муниципальным имуществом, участвуют в бюджетных отношениях, организуют благоустройство, муниципальные услуги, муниципальный контроль, работают с обращениями граждан. Они осуществляют публичную власть, но делают это в пределах муниципальной компетенции. Поэтому жесткое противопоставление местного самоуправления государству не отражает действующую модель. Точнее говорить так: местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, но осуществляет публичную власть в пределах вопросов местного значения и иных закрепленных полномочий.

Закон № 33-ФЗ перестраивает именно муниципальный уровень публичной власти. В литературе подчеркивается, что Федеральный закон № 33-ФЗ «подготовлен в развитие положений Конституции РФ о единой системе публичной власти и направлен на совершенствование организации местного самоуправления в Российской Федерации» [17, с. 2]. Официальная логика реформы понятна: муниципальная система должна работать не отдельно от государства, а в связке с ним. Но включение в общую систему не должно оставлять муниципалитету только исполнительно-технические функции.

Муниципалитет нельзя приравнивать к территориальному органу исполнительной власти: за ним стоит население конкретной территории. Это проявляется в муниципальных выборах, местном референдуме, публичных слушаниях, сходах граждан, инициативных проектах, территориальном общественном самоуправлении, участии жителей в обсуждении вопросов благоустройства и развития территории. Если выборы, слушания, сходы и инициативные проекты лишь оформляют заранее принятое решение, самостоятельность остается только внешней.

Самое заметное последствие реформы – перестройка территориальной основы местного самоуправления. Прежняя модель включала поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения и другие виды муниципальных образований. Закон № 33-ФЗ ведет систему к более крупным муниципальным образованиям. Аргументы в пользу укрупнения понятны: многие поселения жили при слабой доходной базе, нехватке кадров и зависимости от трансфертов. Но укрупнение не всегда приближает власть к жителю.

Укрупненный округ может быть удобнее для управления, но менее удобен для жителей удаленных населенных пунктов. Для жителя небольшого сельского поселения ликвидация поселенческого уровня может означать потерю привычного канала влияния на местные вопросы. Укрупнение будет восприниматься нормально только при сохранении рабочих

каналов влияния: старост, территориального общественного самоуправления, публичных слушаний, инициативных проектов и реального рассмотрения обращений жителей отдельных населенных пунктов.

Федеральный закон № 33-ФЗ закрепляет формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении: местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, старосту сельского населенного пункта [5]. Сам перечень форм участия еще не означает, что население влияет на решение. Смысл имеют только те процедуры, которые могут изменить итоговое муниципальное решение. Публичные слушания, проведенные формально, не дают муниципальной демократии содержания. Инициативный проект теряет значение, если его судьба полностью зависит от администрации.

Самостоятельность муниципалитета начинается с собственной компетенции. Если основные вопросы можно постоянно перераспределять на региональный уровень, муниципалитет превращается в оформителя чужих решений. Федеральный закон № 33-ФЗ допускает перераспределение отдельных полномочий и участие органов государственной власти субъектов РФ в их осуществлении [5]. Такая гибкость может быть оправдана, когда муниципалитет действительно не может исполнить полномочие. Но постоянное изъятие полномочий разрушает саму идею вопросов местного значения.

Следующий критерий – кто фактически формирует муниципальную власть. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П признал допустимость разных моделей формирования муниципальных органов, но одновременно указал, что участие органов государственной власти не должно вести к подмене муниципального самоуправления государственным управлением [12]. Эта позиция не утратила значения после реформы 2025 г. Законодатель может выбирать разные модели формирования главы муниципального образования, местной администрации и представительного органа. Но если ключевые муниципальные должности фактически зависят от регионального согласования, самостоятельность становится спорной.

Финансовая база – отдельный предел реальности местного самоуправления. Муниципалитет может иметь полномочия в законе, но без доходной базы он не сможет ими пользоваться. Бюджетный кодекс РФ закрепляет местные бюджеты как самостоятельный элемент бюджетной системы [8]. На практике многие муниципалитеты зависят от трансфертов из регионального бюджета. При такой зависимости муниципальное решение часто заранее ограничено финансовыми условиями. Поэтому одной территориальной реформы

недостаточно. Нужны доходная база, понятные трансферты и полное финансовое обеспечение переданных полномочий.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18 июля 2018 г. № 33-П связывал взаимодействие уровней публичной власти с вопросом финансовых гарантий [13]. Передача государственных полномочий без денег фактически перекладывает расходы на местный бюджет. Изъятие полномочий под предлогом слабой ресурсной базы также не решает проблему: финансовая зависимость муниципалитета сохраняется. В обоих случаях самостоятельность местного самоуправления сужается не всегда прямо, но вполне ощутимо.

Муниципальное нормотворчество показывает, остается ли у местного самоуправления собственное правовое пространство. В этом смысле полезна позиция М.В. Глуховой, которая пишет: «Новое законодательное регулирование позволяет выделить несколько форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления: организационно-правовое, функциональное, финансово-бюджетное. Кроме того, возможны и иные инициативные, добровольные варианты взаимодействия, предполагающие наличие договорных начал» [19, с. 37]. Такой подход не сводит взаимодействие к контролю сверху. Оно может идти через модельное нормотворчество, методическую помощь, обмен информацией, согласование программ и договорные формы сотрудничества.

Еще один предел вмешательства – судебная защита. Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума от 25 декабря 2018 г. № 50 разъяснил правила оспаривания нормативных правовых актов, включая акты, обладающие нормативными свойствами [15]. Муниципальные правовые акты также могут быть оспорены. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 закрепляет подходы к публично-правовым спорам, связанным с решениями, действиями и бездействием органов публичной власти, включая органы местного самоуправления [16]. Суд должен защищать не только граждан от незаконных муниципальных актов, но и муниципальный уровень от чрезмерного вмешательства.

Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2022 г. № 48-П показывает, что самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной и должна соотноситься с правами граждан, гарантиями собственности и требованиями правовой определенности [14]. Муниципальная самостоятельность не оправдывает произвольное ограничение прав граждан. Единство публичной власти также не дает государственным органам права произвольно вмешиваться в вопросы местного значения.

Самый чувствительный блок реформы – перераспределение полномочий. В литературе уже отмечается, что Федеральный закон № 33-ФЗ меняет схему формирования

муниципальной компетенции, поскольку на первый план выходит распределение полномочий между муниципалитетом и субъектом РФ, а также возможность перераспределения отдельных функций [20, с. 31-37]. Такой подход может сработать там, где полномочия раньше существовали только на бумаге и не обеспечивались ресурсами. Но если перераспределение становится обычным способом централизации, муниципальный уровень теряет содержание.

Спорнее всего выглядит одноуровневая модель местного самоуправления. Ее сторонники говорят о снижении административных расходов, устранении дублирования, повышении управляемости, концентрации ресурсов. Критики указывают на сокращение местного представительства и ослабление связи между жителем и муниципальной властью. Одноуровневая модель не является ни заведомо правильной, ни заведомо ошибочной. Ее эффект зависит от территории. В крупной городской агломерации она может быть оправданной. В сельской территории с удаленными населенными пунктами она способна отдалить жителей от муниципальной власти.

А.Э. Шульц, анализируя принципы местного самоуправления в новом Федеральном законе № 33-ФЗ, связывает реформу с необходимостью дальнейшего осмысления принципов муниципальной организации в условиях единой системы публичной власти [21, с. 121-126]. После 2025 г. прежние тезисы о самостоятельности местного самоуправления требуют уточнения. Нужно отделить элементы, без которых местное самоуправление теряет смысл, от элементов, которые могут меняться в ходе реформы.

Реформу точнее оценивать через то, что она дает муниципалитетам и что у них забирает. В.К. Павлюченко рассматривает ее через соотношение возможностей и ограничений [22, с. 46-51]. Реформа может укрепить слабые муниципалитеты, убрать дублирование и связать местные решения с региональными программами. Та же реформа при избыточной централизации может сузить местное самоуправление до управленческого придатка региона.

Одинаково оценивать реформу во всех субъектах РФ нельзя. Муниципальная система в регионах развивалась неравномерно. В одних субъектах поселения были слабыми и зависимыми, в других – сохраняли реальную связь с жителями. Л.В. Савинов и А.П. Бауэр показывают, что региональные реалии реформы требуют учета конкретной территории, а не только общей федеральной модели [23, с. 58-67]. Для республик, горных районов и сельских территорий это особенно чувствительно. Административное укрупнение здесь может затронуть не только аппарат управления, но и привычные формы локальной самоорганизации.

Нельзя обойти вопрос муниципальных выборов. Сокращение прямой выборности требует компенсации другими рабочими формами участия населения. А.Д. Котельников связывает новый закон с проблемой механизма народовластия [24, с. 75-81]. Муниципальная

демократия не сводится к прямым выборам главы. Но если одновременно сокращается выборность, укрупняется территория и усиливается региональное влияние, связь между жителем и муниципальной властью слабеет.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления лучше рассматривать через четыре зоны: регулирование, полномочия, деньги и контроль. В нормативной зоне главный вопрос — сколько пространства остается муниципальному уставу и муниципальному нормотворчеству. Федеральный законодатель определяет общие принципы, субъект РФ конкретизирует региональную модель, муниципальное образование принимает устав и муниципальные акты. Чем подробнее субъект РФ расписывает муниципальную организацию, тем меньше остается смысла в уставной самостоятельности.

В сфере полномочий риск связан с тем, что муниципалитет может стать техническим исполнителем региональных решений. Передача отдельных государственных полномочий, участие муниципалитетов в реализации государственных программ, совместное решение задач территориального развития, благоустройства, жилищно-коммунальной сферы, транспортной доступности и цифровизации муниципального управления допустимы при нескольких условиях: есть финансовое обеспечение, заранее определена ответственность, сохраняется муниципальное усмотрение.

В финансовой сфере зависимость от трансфертов не должна превращаться в способ давления на муниципалитет. Межбюджетная поддержка необходима, особенно для слабых муниципальных образований. Но она должна распределяться по понятным критериям. Муниципалитет должен иметь возможность защищать свои интересы, если переданные полномочия не обеспечены достаточными средствами.

В контрольной сфере граница проходит между законностью и целесообразностью. Федеральный закон № 248-ФЗ устанавливает общие подходы к государственному и муниципальному контролю [9]. Новый закон о контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления усиливает регулирование этой сферы [6]. Контроль законности не разрушает самостоятельность. Но когда проверяющий орган оценивает не законность, а удобство муниципального решения для региона, контроль переходит в управление.

Открытость нужна не для отчетности, а для участия жителей в муниципальных решениях. Федеральный закон № 8-ФЗ закрепляет доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [10]. Для муниципального уровня это имеет практический смысл: жители должны понимать, какие решения готовятся,

как расходуются бюджетные средства, какие инициативные проекты поддержаны и почему. Без такой информации участие населения остается слабым.

Не каждую задачу нужно передавать субъекту РФ. Часть вопросов можно решать через межмуниципальное сотрудничество. Е.Ю. Комлев рассматривает межмуниципальное сотрудничество как один из перспективных инструментов развития муниципального уровня [25, с. 15-19]. Этот механизм позволяет решать задачи, которые превышают возможности одного муниципального образования, но не требуют региональной централизации.

Из этого следуют несколько практических выводов. Нужно развести взаимодействие, координацию, контроль, надзор и временное осуществление полномочий субъектом РФ. В законе они различаются, но на практике легко смешиваются. Взаимодействие – это не руководство муниципалитетом, а согласование действий разных уровней власти. Контроль должен оставаться проверкой законности. Временное осуществление полномочий субъектом РФ допустимо только как исключительная мера, а не как обычный управленческий инструмент.

У муниципального уровня должно быть ядро собственной компетенции, которое нельзя произвольно передавать субъекту РФ. К такому ядру могут быть отнесены уставное регулирование, местный бюджет, муниципальное имущество, благоустройство, формы участия населения, территориальное общественное самоуправление, инициативные проекты и муниципальное нормотворчество по вопросам местного значения. Без такого ядра самостоятельность будет зависеть от текущего решения регионального законодателя.

Территориальная реформа без финансовой реформы не решит проблему местного самоуправления. Укрупнение может снизить отдельные административные расходы, но оно не создает доходную базу само по себе. Нужны стабильные нормативы отчислений, расширение собственных доходов, оценка достаточности субвенций, прозрачные правила предоставления дотаций и субсидий. Полномочия без ресурсов должны рассматриваться как нарушение финансовых гарантий местного самоуправления.

При преобразовании муниципальных образований мнение населения не должно превращаться в пустую процедуру. Особенно это касается сельских территорий, удаленных населенных пунктов и муниципальных образований со сложной социальной структурой. После укрупнения должны сохраняться старосты, территориальные подразделения администрации, общественные советы, инициативные комиссии и понятные процедуры рассмотрения обращений жителей отдельных населенных пунктов.

Там, где можно обойтись соглашением, совместной программой или межмуниципальным проектом, передача полномочий субъекту РФ должна быть крайней

мерой. Такая модель меньше затрагивает самостоятельность муниципалитета и лучше учитывает местную специфику. Судебная практика также должна удерживать границу между незаконностью муниципального акта и допустимым муниципальным усмотрением. Отличие муниципального решения от регионального подхода само по себе не является нарушением закона. Иначе судебный и прокурорский контроль превращаются в административное выравнивание муниципальной практики.

## **Заключение**

Единая система публичной власти не отменяет местное самоуправление и не делает муниципальные органы государственными. Конституционно приемлема только такая модель, при которой согласованность уровней власти не уничтожает собственную муниципальную компетенцию. Реформа 2025 г. усилила связь муниципального и регионального уровней. Это может повысить управляемость, но при чрезмерном региональном влиянии ведет к административному поглощению местного самоуправления.

Выбор не должен сводиться к двум крайностям: возврату прежней модели или полному огосударствлению муниципального уровня. Рабочей выглядит другая модель: муниципалитет включен в общую систему публичных задач, но сохраняет собственные полномочия, бюджетную основу, связь с населением и судебную защиту. Так можно согласовать ст. 12 Конституции РФ с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ без фактической утраты муниципальной самостоятельности.

Пределы самостоятельности местного самоуправления должны определяться не только формальным включением муниципального уровня в единую систему публичной власти, но и сохранением реальных юридических гарантий: собственной компетенции, финансовой обеспеченности, муниципального нормотворчества, участия населения и судебной защиты. Взаимодействие с органами государственной власти допустимо постольку, поскольку оно направлено на согласованное решение публичных задач, а не на административное подчинение муниципалитетов. Поэтому дальнейшее развитие муниципальной реформы должно опираться на баланс управленческой эффективности и конституционного содержания местного самоуправления.

## **Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
3. О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50, ч. III. Ст. 8039.
4. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52, ч. I. Ст. 8973.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ: ред. от 9 апреля 2026 г. // Собрание законодательства РФ. 2025. № 12. Ст. 1200; 2026. № 8. Ст. 758; 2026. № 15. Ст. 1851.
6. Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»: Федеральный закон от 9 апреля 2026 г. № 85-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2026. № 15. Ст. 1851.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
9. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31, ч. I. Ст. 5007.
10. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.
11. 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», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом

Президента Российской Федерации: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

12. 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: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

13. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита»: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П // Собрание законодательства РФ. 2018. № 31. Ст. 5063.

14. По делу о проверке конституционности абзаца первого части 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой граждан Ю.А. Плахтеевой, А.Ю. Савушкиной и А.Ю. Яковлевой: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2022 г. № 48-П // Собрание законодательства РФ. 2022. № 47. Ст. 8304.

15. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

16. О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 9.

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

18. Кожевников О.А. Местное самоуправление и единая система публичной власти: приглашение к дискуссии // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2024. № 3. С. 4-9.

19. Глухова М.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации: вопросы взаимодействия в процессе модельного нормотворчества //

Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 36-41. DOI: 10.17308/law/1995-5502/2024/1/36-41.

20. 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. DOI: 10.24412/2075-7913-2025-4(100)-31-37.

21. Шульц А.Э. Принципы местного самоуправления в новом Федеральном законе от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ // Образование. Наука. Научные кадры. 2025. № 2. С. 121-126. DOI: 10.24412/2073-3305-2025-2-121-126.

22. Павлюченко В.К. Реформа местного самоуправления: некоторые возможности и ограничения // Общество: политика, экономика, право. 2025. № 1. С. 46-51. DOI: 10.24158/per.2025.1.5.

23. Савинов Л.В., Бауэр А.П. Реформа местного самоуправления: региональные реалии и перспективы // Власть. 2026. Т. 33, № 6. С. 58-67.

24. Котельников А.Д. Право не избирать? Новый закон о местном самоуправлении и механизм народовластия // Искусство правоведения. 2025. № 3. С. 75-81.

25. Комлев Е.Ю. Межмуниципальное сотрудничество: некоторые проблемы и перспективы развития в контексте муниципальной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 15-19.

# LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY: LIMITS OF AUTONOMY AND MECHANISMS OF INTERACTION WITH STATE AUTHORITIES

**Gogurchunov Bagavutdin Izvovich**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,  
Department of Constitutional and Municipal Law,  
Law Institute, Dagestan State University  
Makhachkala, Russian Federation

**Gitinov Magomed Gitinamagomaevich**

Master's student  
Law Institute,  
Dagestan State University  
Makhachkala, Russian Federation

**Abstract.** The article examines the place of local self-government in the unified system of public authority after the constitutional reform of 2020 and the adoption of Federal Law № 33-FZ of March 20, 2025. Special attention is paid to the limits of municipal autonomy, permissible forms of interaction between local self-government bodies and state authorities, as well as the risks of municipal reform related to the enlargement of municipalities, redistribution of powers and strengthening of regional influence on municipal organization. It is concluded that the inclusion of local self-government bodies in the unified system of public authority should not be interpreted as their administrative subordination to state authorities. A constitutionally acceptable model presupposes functional interaction between levels of public authority while preserving the real competence of municipalities, public participation, financial guarantees and judicial protection of municipal autonomy.

**Key words:** local self-government, unified system of public authority, municipal reform, municipal autonomy, state authorities, municipalities, local issues, public authority.

## References

1. The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993: with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2014. № 31. Art. 4398.
2. On improving the regulation of Certain issues of the organization and functioning of public power: The Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020. № 1-FKZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. № 11, article 1416.
3. On the State Council of the Russian Federation: Federal Law № 394-FZ of December 8, 2020 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. № 50, part III. Art. 8039.
4. On the general principles of the organization of public power in the subjects of the Russian Federation: Federal Law № 414-FZ dated December 21, 2021 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2021. № 52, part I. Art. 8973.
5. On the general principles of the organization of local self-government in the unified system of Public Authority: Federal Law № 33-FZ of March 20, 2025: ed. dated April 9, 2026 // Collection of legislation of the Russian Federation. 2025. № 12. Art. 1200; 2026. № 8. Art. 758; 2026. № 15. Art. 1851.
6. On the organization of control and supervisory activities in relation to local Self-government Bodies and Officials of Local Self-Government and on Amendments to the Federal Law «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public

Authority»: Federal Law № 85-FZ of April 9, 2026 // *Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii*. 2026. № 15. Art. 1851.

7. On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law № 131-FZ of October 6, 2003 // *Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii*. 2003. № 40. Article 3822.

8. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law № 145-FZ of July 31, 1998 // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 1998. № 31. Art. 3823.

9. On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation: Federal Law № 248-FZ of July 31, 2020 // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2020. № 31, Part I. Article. 5007.

10. On ensuring access to information on the Activities of State bodies and Local Governments: Federal Law № 8-FZ of February 9, 2009 // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2009. № 7. Article 776.

11. On compliance with the provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation of the provisions of the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation «On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Power» that have not entered into force, as well as on compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure for entry into force of Article 1 of this Law in connection with the request President of the Russian Federation: Opinion of the Constitutional Court of the Russian Federation dated March 16, 2020. № 1-Z // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2020. № 12. Art. 1855.

12. In the case of the review of the constitutionality of parts 4, 5 and 5.1 of Article 35, parts 2 and 3.1 of Article 36 of the Federal Law «On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» and Part 1.1 of Article 3 of the Law of the Irkutsk Region «On Certain issues of formation of local self-government bodies of Municipalities of the Irkutsk region» in connection with the request groups of deputies of the State Duma: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation. № 30-P dated December 1, 2015 // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2015. № 50. St. 7226.

13. In the case of the review of the constitutionality of paragraph 3 of Article 242 of the Budget Code of the Russian Federation in connection with the complaint of the municipal entity – urban district «City of Chita»: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated July 18, 2018. № 33-P // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2018. № 31. St. 5063.

14. In the case of the review of the constitutionality of the first paragraph of part 1 of Article 48 of the Federal Law «On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» in connection with the complaint of citizens Yu.A. Plakhteeva, A.Yu. Savushkina and A.Yu. Yakovleva: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated November 9, 2022 № 48-P // *Collection of Legislation RF*. 2022. № 47. St. 8304.

15. On the practice of court review of cases challenging regulatory legal acts and acts containing clarifications of legislation and having regulatory properties: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated December 25, 2018. № 50 // *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation*. 2019. № 2.

16. On some issues of application by courts of the provisions of Chapter 22 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and Chapter 24 of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated June 28, 2022. № 21 // *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation*. 2022. № 9.

17. Kabanova I.E., Kiskin E.V., Klishina M.A. [et al.]. New legislation on local self-government: instructions for use. Moscow: Publishing House «Delo» RANHiGS, 2025. 200 p.

18. Kozhevnikov O.A. Local self-government and the unified system of public authority: an invitation to discussion // Bulletin of the Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I.D. Putilin. 2024. № 3. P. 4-9.
19. Glukhova M.V. Local self-government bodies in the unified system of public authority of the Russian Federation: issues of interaction in the process of model rulemaking // Bulletin of Voronezh State University. Series: Law 2024. № 1 (56). P. 36-41. DOI: 10.17308/law/1995-5502/2024/1/36-41.
20. Abramova P.E., Kuznetsov S.P. Reform of local self-government in connection with the adoption of Federal Law № 33-FZ of 2025 // Problems of Law. 2025. № 4 (100). P. 31-37. DOI: 10.24412/2075-7913-2025-4(100)-31-37.
21. Shultz A.E. Principles of local self-government in the new Federal Law № 33-FZ dated March 20, 2025 // Education. Science. Scientific staff. 2025. № 2. P. 121-126. DOI: 10.24412/2073-3305-2025-2-121-126.
22. Pavlyuchenko V.K. Local government reform: some opportunities and limitations // Society: politics, economics, law 2025. № 1. P. 46-51. DOI: 10.24158/pep.2025.1.5.
23. Savinov L.V., Bauer A.P. Reform of local self-government: regional realities and prospects // Power. 2026. Vol. 33, № 6. P. 58-67.
24. Kotelnikov A.D. The right not to vote? The new law on local self-government and the mechanism of democracy // The Art of Jurisprudence. 2025. № 3. P. 75-81.
25. Komlev E.Y. Inter-municipal cooperation: some problems and prospects for development in the context of municipal reform // State power and local self-government. 2022. № 9. P. 15-19.