

**Козлов Сергей Сергеевич**

студент магистратуры  
Московский университет им. С.Ю. Витте  
Москва, Россия

**ЭВОЛЮЦИЯ И СТАНОВЛЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ<sup>1</sup>****Аннотация**

Исследуется формирование и развитие представительных органов местного самоуправления в России – от земских учреждений второй половины XIX в. до модели единой системы публичной власти, закреплённой Федеральным законом от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Путём сравнительно-правового анализа выявлена повторяющаяся закономерность: каждый законодательный цикл в данной сфере сочетает расширение представительной базы органов местного самоуправления с последующим усилением государственного контроля над ними. На основе анализа советского опыта местных советов народных депутатов, действующего законодательства и судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации формулируется авторская позиция об условиях, при которых представительный орган местного самоуправления способен выступать реальным инструментом народовластия.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, представительный орган

**Введение**

Статус представительных органов местного самоуправления (далее – ПОМСУ) неизменно оказывается в центре реформаторских дискуссий всякий раз, когда государство проводит масштабную реорганизацию публичной власти. Принятие Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (ред. от 09.04.2026) [1] актуализировало этот вопрос с новой силой, поскольку данный нормативный акт, завершая конституционную реформу 2020 г., переопределяет место органов местного самоуправления (далее – МСУ) в архитектуре публичной власти.

Р.М. Усманова точно замечает, что в последние годы наблюдается возрождение интереса к историческому опыту МСУ именно в контексте реформ, инициированных в 2020 г. и продолженных ФЗ № 33 [2, с. 15]. На наш взгляд, понять логику действующего закона невозможно без обращения к историко-правовой ретроспективе: каждый законодательный цикл в рассматриваемой сфере воспроизводит устойчивую закономерность – нормативно декларируемая самостоятельность МСУ неизменно сопровождается последующим расширением

---

<sup>1</sup> Научный руководитель: Шурупова Екатерина Александровна, канд. юрид. наук, Московский университет им. С.Ю. Витте

механизмов государственного контроля над ним. Выявление этой закономерности и составляет цель настоящей работы.

### **Дореволюционные истоки: земское и городское самоуправление**

Первая относительно самостоятельная модель представительного самоуправления была введена Положением о земских учреждениях 1864 г. и Городовым положением 1870 г. Как констатируют Н.В. Малявкина и А.В. Сизов, впервые в истории российского государства выборы были построены на сословном начале, что стало принципиальным отступлением от господствовавшего прежде сословного принципа [3, с. 2]. Уездные и губернские земские собрания формировались из гласных, избираемых тремя куриями: уездными землевладельцами, городскими избирателями и сельскими обществами. Исполнительную функцию осуществляли управы, подотчётные собраниям.

Принципиально важна следующая институциональная особенность: земские учреждения не подчинялись местной правительственной администрации, но подвергались постоянному надзору со стороны министра внутренних дел и губернаторов. При этом государство не финансировало деятельность представительных органов – те существовали за счёт собственных сборов с населения [3, с. 4]. Контрреформы Александра III (Положения 1890 и 1892 гг.) сузили круг избирателей, лишили крестьян права напрямую избирать гласных, а губернатор сам назначал кандидатов из числа предложенных крестьянами. Тем самым представительные органы МСУ постепенно приобретали черты государственных органов.

По нашему мнению, данный исторический эпизод наглядно демонстрирует повторяющуюся логику российского государственного строительства: расширение представительной базы самоуправления неизменно влечёт последующее ограничение его самостоятельности. Вместе с тем земства заложили фундаментальный организационный принцип, воспроизводящийся во всех последующих моделях, – разграничение представительного органа (собрания) и исполнительно-распорядительного органа (управы, администрации). Этот принцип воспроизведён и в ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131) [4], и в гл. 4 ФЗ № 33 [1].

## **Советский период: местные советы как форма народного представительства**

Октябрьская революция 1917 г. упразднила земское самоуправление, выстроив принципиально иную модель. Конституция РСФСР 1918 г. открыто провозглашала классовый характер системы. А. М. Осавелюк приводит принципиальное высказывание В. И. Ленина, раскрывающее подлинный смысл «диктатуры пролетариата»: «Диктатура пролетариата невозможна иначе как через Коммунистическую партию» [5, с. 48]. Таким образом, формальная принадлежность власти Советам с самого начала прикрывала фактическую власть партии.

Принятие Конституции СССР 1936 г. ознаменовало новый этап. С. В. Подерега убедительно показывает двойственность этого документа: с одной стороны, впервые вводилось всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании для всех звеньев представительной власти; с другой — одновременно конституционно утверждался принцип демократического централизма, на практике означавший жёсткую административную вертикаль [6, с. 37]. Исполнительные комитеты были подотчётны одновременно избравшему их Совету и исполкому вышестоящего Совета (ст. 100–101 Конституции СССР 1936 г.). Депутаты местных советов осуществляли полномочия на общественных началах, наказы избирателей подгонялись под доводимые сверху плановые показатели [6, с. 38].

Р. М. Усманова формулирует взвешенную оценку деятельности местных советов народных депутатов (далее – МСНД): при наличии формальной структуры они зачастую не обладали реальными полномочиями и были вынуждены следовать указаниям вышестоящих инстанций, страдали от бюрократизации и идеологической зависимости. Вместе с тем МСНД были наиболее представительными органами власти на местах, их состав формировался пропорционально различным социальным слоям [2, с. 16]. Тем не менее отмеченные положительные черты не устраняли главного системного порока: советская модель не знала подлинно самостоятельного местного самоуправления – все советы на местах являлись местными органами государственной власти, встроенными в единую вертикаль [5, с. 52].

На наш взгляд, советский опыт МСНД даёт важнейший урок: представительный орган не может быть подлинно представительным там, где его самостоятельность ограничена нормативно закреплённой партийной подчинённостью депутатов и

административной вертикалью. Декларируемый «демократический централизм» на деле оборачивался централизмом без демократии.

### **Постсоветская реформа и конституционные основы 1993 г.**

Реформирование системы местной власти началось с принятия Закона СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который впервые ввел в правовой оборот само понятие «местное самоуправление». Однако рамочный характер федеральных норм порождал постоянные коллизии между исполнительными и представительными органами муниципальной власти [3, с. 8]. Закон РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации» устранил этот дефект, упразднив исполкомы и заменив их местными администрациями.

Конституция Российской Федерации 1993 г. совершила качественный прорыв. Её ст. 3 провозгласила многонациональный народ носителем суверенитета и единственным источником власти; ст. 12 гарантировала самостоятельность органов МСУ и вывела их из системы органов государственной власти; ст. 130 закрепила право населения самостоятельно решать вопросы местного значения. А. М. Осавелюк справедливо констатирует, что с принятием Конституции 1993 г. начался принципиально новый, демократический этап развития представительных органов – основанный на принципах народовластия, разделения властей и самостоятельности МСУ [5, с. 53].

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ закрепил обязательность представительного органа в структуре МСУ и его исключительную компетенцию. Однако, как указывают Н. В. Малявкина и А. В. Сизов, становление МСУ проходило в неблагоприятных финансово-экономических условиях, делегированные государственные полномочия не финансировались, а субъекты Федерации нередко посягали на самостоятельность МСУ своими законодательными актами [3, с. 10].

### **Модель ФЗ № 131-ФЗ: компетенция и практика**

ФЗ № 131 детально урегулировал структуру, порядок формирования и полномочия ПОМСУ. Ю. В. Агибалов обстоятельно анализирует ключевые нормативные положения: срок полномочий депутатов устанавливается уставом муниципального образования в пределах от двух до пяти лет; численность представительного органа определяется в зависимости от числа жителей – от семи до тридцати пяти депутатов [7, с. 84]. Исключительная компетенция ПОМСУ по ФЗ № 131

включает утверждение местного бюджета, принятие планов развития муниципального образования, установление местных налогов и сборов, а также контроль за деятельностью органов и должностных лиц МСУ [4].

Правоприменительная практика дополняет эту картину. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 сентября 2023 г. № 45-П по жалобе Собрания депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области [8] Конституционный Суд подтвердил, что утверждение генерального плана муниципального образования относится к исключительной компетенции ПОМСУ, однако этот орган не вправе произвольно устанавливать границы населённых пунктов в части включения земель лесного фонда без надлежащего согласования с федеральными органами. Данное решение фиксирует принципиальную конституционно-правовую логику: самостоятельность ПОМСУ реальна, но она ограничена требованиями законности и федерального регулирования.

Вместе с тем Ю. В. Агибалов обращает внимание на системный изъян, порождённый поправками к ФЗ № 131 в 2013 г.: лишение представительных органов права на предварительный и последующий финансовый контроль создало нормативный вакуум в муниципальных образованиях, не имеющих контрольно-счётных органов [7, с. 88]. По нашему мнению, контрольная функция ПОМСУ неотделима от его природы народного представительства: именно через неё реализуется конституционный принцип подотчётности исполнительной власти. Автор разделяет вывод Ю. В. Агибалова о необходимости законодательного возврата ПОМСУ права на предварительный и последующий финансовый контроль [7, с. 90]. Отдельного внимания заслуживает вопрос финансовой самостоятельности муниципальных образований в контексте ФЗ № 33. Статья 8 ФЗ № 33 закрепляет право муниципальных образований на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, а также на введение местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Вместе с тем ст. 32 ФЗ № 33, допускающая перераспределение полномочий органов МСУ в пользу региональных органов государственной власти законами субъектов РФ, создаёт риск фактического сокращения собственной компетенции муниципальных образований, в том числе в бюджетно-финансовой сфере. Финансовая самостоятельность МСУ, гарантированная ст. 132 Конституции РФ, требует, чтобы перераспределение полномочий по ст. 32 ФЗ № 33 в обязательном порядке

сопровождалось передачей соответствующего финансового обеспечения, что должно составлять предмет контроля со стороны ПОМСУ. Таким образом, вопрос о праве ПОМСУ на финансовый контроль неразрывно связан с более широкой проблемой гарантий финансовой самостоятельности муниципальных образований.

### **Конституционная реформа 2020 г. и ФЗ № 33-ФЗ: встраивание МСУ в единую систему публичной власти**

Поправки к Конституции РФ 2020 г. (Закон РФ о поправке от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) принципиально изменили конституционный статус органов МСУ. Часть 3 ст. 132 Конституции РФ в действующей редакции закрепила, что органы МСУ и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. Вместе с тем ст. 12 Конституции, гарантирующая самостоятельность МСУ и не вхождение его органов в систему органов государственной власти, продолжает действовать в полном объёме. С конституционно-правовой точки зрения соотношение ст. 12 и ч. 3 ст. 132 Конституции должно толковаться не как нормативная коллизия, а как функциональное разграничение: ст. 12 закрепляет организационную обособленность органов МСУ от органов государственной власти (выведение их за пределы системы государственных органов), тогда как ч. 3 ст. 132 устанавливает принадлежность обоих уровней власти к единой системе публичной власти как более широкой конституционной категории, охватывающей все формы осуществления народовластия. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 мая 2023 г. № 27-П подтвердил, что МСУ остаётся самостоятельным уровнем публичной власти, обеспечивающим решение вопросов местного значения на основании ст. 130 Конституции. Таким образом, обе нормы действуют одновременно, образуя в совокупности конституционную модель, при которой МСУ организационно независимо от государственных органов, однако функционально интегрировано в единую систему публичной власти. Н. Л. Пешин характеризует этот процесс как «встраивание МСУ в систему государственной власти» [9, с. 24], что, по нашему мнению, требует уточнения: речь идёт о координационной интеграции в рамках публичной власти при сохранении конституционно гарантированной организационной самостоятельности МСУ.

ФЗ № 33 в редакции от 9 апреля 2026 г. [1] развивает эту конституционную установку системой конкретных норм. Согласно п. 6 ст. 14, органы государственной власти и их должностные лица вправе участвовать в формировании органов МСУ; п. 2 ст. 19 допускает внесение высшим должностным лицом субъекта РФ кандидатуры

главы муниципального образования представительному органу; ст. 18 устанавливает запрет для депутата выходить из фракции – нарушение этого запрета влечёт досрочное прекращение его полномочий; ст. 32 допускает перераспределение полномочий органов МСУ в пользу региональных органов государственной власти.

Анализ конкретных норм ФЗ № 33 применительно к ПОМСУ позволяет выявить устойчивую тенденцию к ограничению самостоятельности представительного органа. Пункт 6 ст. 14 ФЗ № 33 предоставляет органам государственной власти и их должностным лицам право участвовать в формировании органов МСУ, что само по себе представляет отступление от конституционного принципа организационной обособленности МСУ (ст. 12 Конституции РФ). Пункт 2 ст. 19 ФЗ № 33 допускает внесение высшим должностным лицом субъекта РФ кандидатуры главы муниципального образования непосредственно в представительный орган, что фактически трансформирует процедуру его избрания из акта муниципальной демократии в согласительную процедуру с региональным уровнем государственной власти. Статья 18 ФЗ № 33 устанавливает запрет депутату на выход из фракции под угрозой досрочного прекращения его полномочий, что ставит сохранение депутатского мандата в зависимость от следования решениям политической партии. Тем самым депутат, формально обладающий свободным мандатом, фактически оказывается юридически обязан подчиняться партийной позиции: предусмотренная ст. 18 санкция в виде досрочного прекращения полномочий придаёт этой зависимости правовой, а не только политический характер. В результате депутатский мандат по ФЗ № 33 приобретает черты ограниченно-свободного: независимость от избирателей сочетается с нормативно закреплённой подчинённостью фракции.

На наш взгляд, подобное нормативное решение хотя и преследует цели управленческой связности, несёт риск утраты собственно самоуправленческого содержания ПОМСУ как органа народного представительства. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 мая 2023 г. № 27-П [10] подтвердил, что МСУ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения непосредственно и через представительство в органах МСУ (ст. 130 Конституции РФ). Встраивание в единую вертикаль не должно поглощать этот самоуправленческий стержень.

**Депутатский мандат, наказания избирателей и институт отзыва: сравнительный анализ**

Сопоставление правового положения депутата МСНД советского периода и депутата ПОМСУ по действующему законодательству выявляет принципиальные различия. Депутат МСНД обладал императивным мандатом: он был обязан отчитываться перед избирателями не реже двух раз в год, следовать их наказам и мог быть отозван по решению большинства избирателей округа. С.А. Авакьян характеризует императивный мандат как «важнейший политико-правовой принцип представительной демократии» [11, с. 345].

Современный депутат ПОМСУ формально обладает свободным мандатом, однако И.Г. Никитенко и Р.Р. Хайруллин констатируют, что не все депутаты активно работают с избирателями, многие вспоминают о существовании электората лишь накануне очередной избирательной кампании [12, с. 10]. Институт отзыва депутата на муниципальном уровне формально сохранён в ФЗ № 131, однако 50%-й порог голосования от числа всех зарегистрированных в округе избирателей делает его практически неприменимым. ФЗ № 33 процедуру отзыва не предусматривает вовсе.

Применительно к институту наказов избирателей следует отметить, что ФЗ № 33 прямо их не закрепляет, однако ч. 11 ст. 48 допускает принятие обращений граждан на собраниях, которые «подлежат обязательному рассмотрению органами МСУ» – что по своей природе является функциональным аналогом наказов. Р. М. Усманова полагает, что положительный советский опыт этого института «необходимо сохранять» [2, с. 19]. Аналогичную позицию занимают Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, подчёркивая ценность форм непосредственного народовластия, требующих повседневного применения на практике [13, с. 102].

На наш взгляд, отсутствие нормативного закрепления института наказов избирателей на федеральном уровне представляет собой законодательный пробел, требующий восполнения. Налицо правовое противоречие: нормы ФЗ № 33 усиливают вертикальную координацию органов МСУ со стороны государства, одновременно не предусматривая механизмов подотчётности депутатов непосредственно населению – тем самым ослабляется горизонтальная составляющая народного представительства. Гарантированный ст. 130 Конституции РФ принцип самостоятельного решения населением вопросов местного значения предполагает не только наличие выборного органа, но и реально действующие инструменты влияния граждан на его деятельность. В. В. Комарова верно указывает на прямую зависимость эффективности представительной власти от качества её связи с населением [14, с. 26].

## **Заключение**

Проведённый анализ позволяет сформулировать следующие выводы.

Во-первых, эволюция ПОМСУ в России демонстрирует повторяющийся цикл: расширение представительной базы неизменно сопровождается последующим ограничением самостоятельности органов МСУ. Эта закономерность прослеживается от контрреформ Александра III через советский демократический централизм вплоть до конструкции единой системы публичной власти по Конституции РФ (поправки 2020 г.) и ФЗ № 33.

Во-вторых, ФЗ № 33 в редакции от 9 апреля 2026 г. содержит комплекс норм, существенно ограничивающих самостоятельность ПОМСУ: участие органов государственной власти в формировании органов МСУ (п. 6 ст. 14), внесение кандидатуры главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта РФ (п. 2 ст. 19), запрет выхода депутата из фракции (ст. 18), возможность перераспределения полномочий в пользу региональных органов (ст. 32). Хотя указанные механизмы продиктованы соображениями управленческой эффективности, их совокупность создаёт риск поглощения самоуправленческого содержания народного представительства на местном уровне.

В-третьих, сравнение правового положения депутатов МСНД и депутатов ПОМСУ по действующему законодательству показывает: переход от императивного к свободному мандату в сочетании с нормативно закреплённым запретом выхода из фракции (ст. 18 ФЗ № 33) привёл к ситуации, при которой депутат де-юре независим от избирателей, но де-факто подчинён решениям политической партии.

Изложенное позволяет сформулировать следующие предложения по совершенствованию законодательства.

Первое. Дополнить ст. 36 ФЗ № 33 новой частью, закрепляющей обязанность депутата представительного органа местного самоуправления не реже одного раза в год представлять избирателям своего округа отчёт о своей деятельности на открытом собрании граждан. Санкцией за систематическое — более двух раз подряд — неисполнение данной обязанности должна служить возможность инициирования процедуры отзыва депутата по заявлению не менее 10 процентов зарегистрированных избирателей округа в порядке, установленном уставом муниципального образования. Второе. Дополнить ст. 48 ФЗ № 33 частью, предусматривающей, что обращения граждан, принятые на сходах и собраниях граждан в форме наказов депутатам,

подлежат обязательному рассмотрению на ближайшем заседании представительного органа, включению в план работы органа на очередной период, а по истечении срока исполнения — публичному отчёту о результатах их рассмотрения.

Третье. Дополнить гл. 8 ФЗ № 33 статьёй, восстанавливающей право представительного органа осуществлять предварительный и последующий финансовый контроль в отношении исполнения местного бюджета, в том числе в муниципальных образованиях, в которых отсутствует контрольно-счётный орган. При этом ответственность за непредставление финансовой отчётности главой местной администрации по требованию представительного органа должна быть закреплена в форме административного правонарушения с включением соответствующего состава в КоАП РФ.

### **Список использованных источников**

1. Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.05.2026).

2. Усманова Р. М. Сравнительно-правовой анализ местных советов народных депутатов советского периода и представительных органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2025. № 3. С. 15–19. DOI: 10.18572/2072-4314-2025-3-15-19. EDN: AVQFAT

3. Малявкина Н. В., Сизов А. В. Исторический опыт формирования и становления органов местного самоуправления в России // Среднерусский вестник общественных наук. 2018. № 4. С. 1–14.

4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

5. Осавелюк А. М. Эволюция представительных органов в России // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 3. С. 47–54. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.112.3.047-054. EDN: ТХРНКФ

6. Подерега С. В. Принятие Конституции СССР 1936 года и особенности регулирования в ней института местных Советов депутатов трудящихся // Общество и право. 2013. № 2 (44). С. 36–39.

7. Агибалов Ю. В. Формирование института представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации: практика и пути совершенствования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 3 (26). С. 83–91. EDN: WVOPJN

8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 сентября 2023 г. № 45-П «По делу о проверке конституционности частей 7 и 8 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Собрания депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://pravo.gov.ru>.

9. Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-8-24-30. EDN: GIOFWS

10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://pravo.gov.ru>.

11. Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. Т. 1. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2021. 864 с.

12. Никитенко И. Г., Хайруллин Р. Р. О представительной природе органов публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 10. С. 8–12. DOI: 10.18572/1813-1247-2024-10-8-12. EDN: KSAIRX

13. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. 578 с.

14. Комарова В. В. Возможные способы повышения эффективности представительной власти // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти: теория и практика. Саратов, 2018. С. 24–28. EDN: YXNIMX