

## Местное самоуправление и национальные цели развития Российской Федерации

Олег Александрович Кожевников<sup>1,2</sup>✉,  
Дмитрий Александрович Авдеев<sup>3</sup>✉

<sup>1</sup>Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева, Екатеринбург, Россия

<sup>2</sup>Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, Россия

<sup>3</sup>Тюменский государственный университет, Тюмень, Россия

Контакты для переписки: [jktu1976@yandex.ru](mailto:jktu1976@yandex.ru)✉, [d.a.avdeev@utmn.ru](mailto:d.a.avdeev@utmn.ru)✉

**Аннотация.** Местное самоуправление в Российской Федерации переживает очередную этап реформирования, обусловленный конституционными поправками 2020 г., в результате которых органы местного самоуправления совместно с органами государственной власти включены в единую систему публичной власти. Подобное конституционное положение вносит существенные изменения в функциональную деятельность органов местного самоуправления, а также изменяет систему их взаимодействия с государственными органами. Вместе с тем качество взаимодействия между названными единицами единой системы публичной власти во много зависит от их вовлеченности в реализацию национальных целей развития Российской Федерации, которые определяются Президентом Российской Федерации, например, в Указе от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». В статье авторами проведен анализ возможного участия органов местного самоуправления в достижении национальных целей, поставленных главой РФ, на основе которого выделяется некоторые проблемные аспекты перспективной правоприменительной практики. По итогам исследования делается вывод о том, что, несмотря на попытку федеральной власти сформировать прочную и долговременную конституционно-правовую базу построения единой системы публичной власти, до сих пор отсутствует должное отношение и понимание важной роли органов местного самоуправления в достижении показателей национальных целей развития, в частности решения вопросов, направленных на дальнейшее укрепление государственного, культурно-ценностного и экономического суверенитета России, увеличение

численности населения страны и повышения уровня жизни граждан и т. д., что, несомненно, ставит вопрос о достижимости заявленных Президентом РФ целей максимально быстрым и эффективным способом.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, национальные цели развития, государственность, органы местного самоуправления, конституционно-правовая реформа

**Цитирование:** Кожевников О. А., Авдеев Д. А. 2025. Местное самоуправление и национальные цели развития Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Том 11. № 1 (41). С. 88–100. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2025-11-1-88-100>

Поступила 27.11.2024; одобрена 13.12.2024; принята 11.02.2025

## Local self-government and national development goals of the Russian Federation

Oleg A. Kozhevnikov<sup>1,2✉</sup>, Dmitri A. Avdeev<sup>3✉</sup>

<sup>1</sup> Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Ekaterinburg, Russia

<sup>2</sup> Ural State University of Economics, Ekaterinburg, Russia

<sup>3</sup> University of Tyumen, Tyumen, Russia

Corresponding authors: [jktu1976@yandex.ru](mailto:jktu1976@yandex.ru)<sup>✉</sup>, [d.a.avdeev@utmn.ru](mailto:d.a.avdeev@utmn.ru)<sup>✉</sup>

**Abstract.** Local self-government in the Russian Federation is going through another stage of its reform due to the constitutional amendments of 2020. Because of that, local government bodies together with state authorities are included in a single system of public authority. Such a constitutional provision introduces significant changes in the functional activities of local government bodies, and also changes the system of their interaction with state bodies. At the same time, the quality of interaction between the named units of the single system of public authority largely depends on their involvement in the implementation of the national development goals of the Russian Federation, which are determined by the President of the Russian Federation, namely, RF President's Decree No. 309 "On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030 and for the future up to 2036" of May 7, 2024. The authors analyze the possible participation of local governments in achieving the national goals set by the head of the state, on the basis of which some problematic aspects of prospective law enforcement practice are identified. Based on the results of the study, it is concluded that despite the

attempt of the federal government to form a solid and long-term constitutional and legal basis for building a unified system of public authority, there is still no proper attitude and understanding of the important role of local governments in achieving the indicators of national development goals, in particular, solving issues aimed at further strengthening the state, cultural, value and economic sovereignty of Russia, increasing the country's population and improving the standard of living of citizens, etc., which undoubtedly raises the question of the achievability of the goals declared by the President of the Russian Federation in the fastest and most effective way.

**Keywords:** local government, national development goals, statehood, local government bodies, constitutional and legal reform

**Citation:** Kozhevnikov, O. A., & Avdeev, D. A. (2025). Local self-government and national development goals of the Russian Federation. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, 11(1), 88–100. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2025-11-1-88-100>

Received Nov. 27, 2024; Reviewed Dec. 13, 2024; Accepted Feb. 11, 2025

## Введение

Важной особенностью конституционных изменений 2020 г. стало формирование нового конституционно-правового механизма функционирования органов государственной власти, а также государственных органов и органов местного самоуправления в рамках построения единой системы публичной власти. Конституционные новеллы текста, одобренные в 2020 г., вносят существенные изменения в весь механизм деятельности публичной власти, в т. ч. и органов местного самоуправления, поскольку теперь они наряду с органами государственной власти образуют единую систему публичной власти, деятельность которой направлена на обеспечение интересов проживающего на соответствующих территориях населения.

В рамках нормативного закрепления названных интересов, а также формирования базисного целеполагания функционирования единой системы публичной власти Президентом Российской Федерации 07.05.2024 был принят Указ № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» (далее — Указ № 309), определяющий необходимость определения и достижения большого числа целей перспективного развития российского государства и общества, формирование которых обусловлено современной повесткой и сложившейся международной обстановкой, политико-правовым противостоянием коллективному Западу, введением против России и ее граждан различного рода санкций. Несомненно, что обозначение главой государства магистральных национальных целей российского государства обуславливает необходимость тонкой и четкой настройки деятельности всех органов публичной власти, обеспечивающих достижение поставленных в вышеупомянутом указе главы государства целей на ближайшую перспективу.

Немаловажную роль в достижении национальных целей развития могли бы сыграть и органы местного самоуправления, представляющие собой первый наиболее приближенный к населению, низовой уровень публичной власти, обеспечивающий реализацию интересов местного сообщества путем решения вопросов местного значения. Однако пока, исходя из текста Указа № 309, такого вовлечения органов местного самоуправления в реализацию национальных целей развития не наблюдается: «низовой» уровень власти чрезвычайно мало представлен и задействован в перспективном повышении уровня обеспечения интересов проживающего на соответствующих территориях населения.

## Методы

В основу исследования обозначенной проблематики были положены общеполитические методы, такие как диалектический, дедуктивный, системно-структурного анализа, эмпирический, прогностический, а также частнонаучные методы, применяемые в юриспруденции: формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой (компаративистский). В своей совокупности данные методы способствовали исследованию роли и значения органов местного самоуправления в достижениях национальных целей развития Российской Федерации, позволили выделить проблемные аспекты их функционирования и необходимости принятия соответствующих мер, способствующих эффективности их результативности, на основании чего были предложены некоторые меры, направленные на решение ряда вопросов взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти для достижения целей, обозначенных в вышеприведенном Указе Президента РФ.

## Результаты и обсуждение

Российская Федерация уже четвертый год живет в условиях «обновленного» текста Конституции, в котором, впервые за всю новейшую историю отечественной государственности, нашел свое отражение принцип единой системы публичной власти, содержание которого было раскрыто в ходе выработки Заключения Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3<sup>1</sup>. Так, в Заключении отмечается, что категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального русского народа, суверенная власть которого распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Россий-

---

<sup>1</sup> Заключение от 16 марта 2020 года № 1-3 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 // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

ской Федерации (ст. 5, 10, 11 и 12). Таким образом, государство как форма политического союза (объединение) многонационального российского народа предполагает максимальную концентрацию функционального единства власти путем организационного и иного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях достижения эффективного результата на соответствующей территории в интересах проживающих на ней людей. Данные новеллы уже привели к появлению целого ряда фундаментальных нормативных актов, вызвавших как трансформацию всей системы публичной власти<sup>1</sup>, так и широкую дискуссию в научном сообществе [Козлова, 2024; Кожевников, 2024].

7 мая 2024 г. Президентом РФ был принят Указ № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», реализация которых, по мнению главы государства, позволит обеспечить устойчивое экономико-социальное развитие России, укрепит ее государственный, культурно-ценностный и экономический суверенитет, увеличит численность населения страны и повысит уровень жизни граждан. Не вызывает сомнения, что названные целевые установки являются по-настоящему амбициозными, необходимыми и чрезвычайно ценными для развития российской государственности, повышения потенциала развития российского общества и, что не менее важно, повышения качества жизни граждан и гарантированности соблюдения принадлежащих им прав и свобод.

Однако, по нашему убеждению, достижение вышеназванных целей будет весьма затруднительно, если не учитывать практику функционирования самого близкого к людям уровня публичной власти, от работы которого во многом зависит доверие к государству в целом, социальное благополучие граждан, их уверенность в успешном развитии всей страны, — местного самоуправления. Тем более что и сам Президент РФ неоднократно в своих выступлениях отмечал, что муниципалитеты в современной России являются важной составляющей выполнения общегосударственных задач, но на самом приближенном к людям уровне. «От эффективности деятельности муниципальных властей во многом зависят состояние и совершенствование социальной инфраструктуры городов и поселков, обеспечение порядка в жилищно-коммунальном хозяйстве, благоустройство территорий»<sup>2</sup>.

Слова Президента РФ подтверждают и положения пока еще действующего Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>, а также выраженные в решениях Консти-

<sup>1</sup> О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039; Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

<sup>2</sup> Путин отметил важную роль органов местного самоуправления в развитии страны. 21 апреля 2021 г. // ТАСС. <https://tass.ru/politika/11203587> (дата обращения: 29.01.2025).

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

туционного Суда Российской Федерации позиции, согласно которым ключевое предназначение местного самоуправления — это решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории совместной жизнедеятельности населения, путем реализации вопросов местного значения, направленных на создание условий для достойной жизни и свободного развития человека, по использованию и охране земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и т. д. Органы же местного самоуправления, будучи организационно-правовым выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, призваны обеспечивать в рамках полномочий, возложенных на местное самоуправление в соответствии с Конституцией РФ, реализацию воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется, на основе гармонизации баланса общегосударственных, региональных и местных интересов<sup>1</sup>.

Считаем, что целей, обозначенных в вышеприведенном Указе Президента РФ № 309, невозможно полноценно достичь, и поэтому они должны находиться в прямой взаимосвязи с конституционной ролью и предназначением местного самоуправления, особенно с учетом ранее упоминаемого нами вхождения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти [Чаннов, 2023]. В этой связи представляется логичным, что органы местного самоуправления как низший, а точнее — первичный уровень публичной власти должны быть непосредственными участниками процессов и механизмов, способствующих реализации поставленных Президентом целей развития РФ на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.

Однако пока, в настоящее время, в действительности дело обстоит несколько иначе. Так, при установлении целевых показателей и задач, выполнение которых характеризует достижение национальной цели *«Сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи»*, нет ни одного упоминания (!) об органах местного самоуправления. Вместе с тем, выступая 20.04.2023 на заседании Совета по развитию местного самоуправления, В. В. Путин особо подчеркивал, что значимость местного самоуправления, его органов, работников муниципальных предприятий и учреждений невозможно переоценить, ведь именно на этом уровне все названные субъекты находятся ближе всего к людям и, по большому счету, являются для них ключевыми представителями всей системы публичной власти [Путин, 2023].

Чуть лучше обстоит ситуация с обозначением целевых показателей и задач, выполнение которых характеризует достижение национальной цели *«Реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности»*. Среди 9 показателей два можно хотя бы косвенно отнести

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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. 7226.

к уровню местного самоуправления — это повышение к 2030 г. удовлетворенности граждан работой муниципальных организаций культуры, искусства и народного творчества и формирование к 2030 г. современной системы профессионального развития педагогических работников для всех уровней образования, предусматривающей ежегодное дополнительное профессиональное образование не менее чем 10% педагогических работников на базе ведущих образовательных организаций высшего образования и научных организаций. Однако если второй показатель имеет четкие цифровые очертания, то первый, несомненно, нуждается в установлении количественных и качественных параметров, причем такой уровень, конечно же, зависит от качества оценки потребителями оказываемых муниципальными организациями муниципальных услуг, но такая оценка не должна приравниваться и полностью отождествляться с уровнем удовлетворенности граждан работой муниципальных организаций культуры, искусства и народного творчества. Кроме того, действующая оценка уровня удовлетворенности населением деятельностью органов местного самоуправления нуждается в существенной модернизации, поскольку число участников опросов по вышеуказанной оценке, как правило, значительно ниже общего числа жителей того или иного муниципального образования, что, несомненно, влияет на корректность итоговых выводов и оценок. Так, например, по итогам социологических опросов по оценке населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по критерию «Удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами: уровнем организации теплоснабжения (снабжение населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения», проведенных на портале «Открытое Правительство Свердловской области» за 2023 г., максимальное число совершеннолетних граждан, принявших участие в опросе составило в городском округе «Сухой лог», — 27,86%, а в целом по Свердловской области в опросе приняло участие 7,23% совершеннолетних граждан<sup>1</sup>.

Самым дискуссионными, на наш взгляд, являются установленные ранее неоднократно упоминаемым Указом № 309 целевые показатели и задачи, выполнение которых характеризует достижение национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», поскольку улучшение качества среды для жизни предполагается лишь в опорных населенных пунктах на 30% к 2030 г. и на 60% к 2036 г. В этой связи нельзя не обратить внимание на Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2022 № 4132-р «Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий»<sup>2</sup>, в соответствии с которым опорным населенный пун-

<sup>1</sup> Итоги социологических опросов по оценке населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований ... // Открытое Правительство Свердловской области. 2023. <https://www.goslog.ru/%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B.pdf> (дата обращения: 29.01.2025).

<sup>2</sup> Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.12.2022 № 4132-р // СЗ РФ. 2023. № 1 (ч. III). Ст. 357.

ктом может считаться только населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований. Другим Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>1</sup> [Правительство, 2019] дано понятие городской агломерации как совокупности компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 250 тыс. чел., связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в т. ч. трудовыми, и социальными связями. Этим же правовым актом определены критерии отнесения территорий проживания граждан к опорным населенным пунктам. Не вдаваясь в анализ указанных критериев в силу ограниченности объема данной статьи, можно сказать, что далеко не все населенные пункты соответствуют обозначенным федеральным Правительством критериям.

В связи с этим возникает очевидный вопрос: а что делать с построением комфортной и безопасной среды для жизни на тех территориях, населенные пункты которых не вошли в категорию «опорный населенный пункт», что в условиях крайней дотационности муниципалитетов, в пределах территории которых и находятся «выпавшие» из состава опорных населенные пункты, может привести к еще большему упадку жизни населения в них и его последующему оттоку в относительно благополучные населенные пункты и городские агломерации? Ситуация может еще более усугубиться в связи с планами федерального центра по переходу на одноуровневую модель организации местного самоуправления с ликвидацией поселенческого уровня власти [Гунина, 2022].

Начиная с 2018 г., по поручению Президента РФ, Минстроем России ежегодно проводится Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях. По состоянию на начало 2024 г., в 81 субъекте Российской Федерации реализовано уже 700 проектов-победителей, среди них 288 парков, 140 улиц и пешеходных зон, 145 набережных, 127 площадей<sup>2</sup>. В Указе № 309 также упоминается об этом. В частности, за период до 2030 г. в качестве показателей достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» закреплено благоустройство не менее чем 30 тыс. общественных территорий и реализация в малых городах и исторических поселениях не менее чем 1 600 проектов победителей конкурса. Несомненно, такое внимание со стороны главы государства

<sup>1</sup> Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

<sup>2</sup> В России по итогам Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды благоустроено 700 территорий // ЖКХ Городская Среда. 23 мая 2024 г. <https://www.gkhrazvitie.ru/tape/news/2024/05/v-rossii-po-itogam-vserossiiskogo-konkursa-luchshih-proektov-sozdaniya-komfortnoi-gorodskoi-sredy-blagoustroeno-700-territorii/> (дата обращения: 29.01.2025).

к общественным пространствам очень важно для повышения привлекательности и комфортности проживания граждан страны на территориях малых муниципалитетов.

Однако нельзя не отметить, что в Указе № 309 говорится и об иных показателях достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», входящих в зону функциональной ответственности органов местного самоуправления. Например, к 2030 г. намечена реализация программы модернизации коммунальной инфраструктуры и улучшение качества предоставляемых коммунальных услуг для 20 млн чел.; строительство и реконструкция (модернизация) не менее чем 2 тыс. объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки; увеличение к 2030 г. в агломерациях и городах доли парка общественного транспорта, имеющего срок эксплуатации не старше нормативного, не менее чем до 85% и др. Однако оценивать данные показатели весьма сложно, поскольку в масштабах общего числа муниципалитетов в Российской Федерации одни из них кажутся весьма солидными (например, в части обновления общественного транспорта), другие больше похожи на «каплю в море» (например, улучшение качества предоставляемых коммунальных услуг для 20 млн чел. — по данным Росстата, на 1 января 2023 г. в России проживало 146 447 424 постоянных жителей). Т. е. улучшение наступит в лучшем случае для каждого седьмого гражданина нашей страны. Представляется, что при более значительном вовлечении органов местного самоуправления и иных уровней единой системы публичной власти, качественном перераспределении бюджетных ресурсов в пользу наращивания экономических основ муниципалитетов, взаимодействия с крупнейшими российскими корпорациями показатели достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» могли бы быть более амбициозными и затрагивать больший объем населения, проживающего в различных муниципалитетах нашей страны.

Вызывает серьезную озабоченность отсутствие в Указе № 309 какого-либо упоминания о муниципальном уровне власти при определении целевых показателей и задач, выполнение которых характеризует достижение национальной цели «Устойчивая и динамичная экономика». Во многом это связано с тем, что до настоящего времени государство рассматривает муниципальные образования не как «возможности для повышения устойчивости и развития экономики территорий», а как направление расходования государственных финансовых средств для «латания» дисбаланса между реальными экономическими возможностями муниципалитетов и возложенными на них обязательствами (вопросами местного значения и делегированными государственными полномочиями). Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению в своих разъяснениях неоднократно отмечал, что в большинстве бюджетов поселений основную долю расходов составляют текущие расходы, которые в основном предназначены для обеспечения предоставления жизненно важных социальных услуг населению, а также на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В этих условиях органы местного самоуправления значительной части поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу и не имеют возможности формировать бюджеты развития в составе местных бюджетов, что, в свою очередь, не дает

возможности органам местного самоуправления формировать реальные стратегии социально-экономического развития муниципалитетов. Даже на уровне Министерства финансов Российской Федерации вопросы состояния экономики муниципальных образований, ее роли в общем экономическом потенциале регионов и государства в целом рассматриваются лишь через призму государственной поддержки в форме бюджетных кредитов, казначейских кредитов, предоставления местным бюджетам межбюджетных трансфертов и т. п.<sup>1</sup>

Вместе с тем, пока отсутствуют на уровне государственной политики хотя бы предпосылки к серьезному анализу первопричин сложившейся уже не одно десятилетие ситуации постоянного дефицита самостоятельных экономико-финансовых источников развития муниципальных территорий, преодоления очевидного дисбаланса между перечнями вопросов местного значения и структурой, содержанием экономических основ муниципальных образований представляется неразрешимой задачей. Может быть, поэтому и присутствует «забвение экономики муниципалитетов» среди целевых показателей и задач, закрепленных в рассматриваемом нами Указе № 309, выполнение которых характеризует достижение национальной цели «Устойчивая и динамичная экономика».

В рамках заявленной нами темы представляет интерес еще одна цель, которая обозначена Президентом в качестве национальной, — «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы», которым закрепляется достижение к 2030 г. «цифровой зрелости» государственного и муниципального управления. Нами уже отмечался тот факт, что современная российская нормативно-правовая база достаточно часто страдает от внедрения в нее неопределенных терминов и категорий [Кожевников, Матвеев, 2024]. На это в своих решениях довольно часто обращает внимание и Конституционный Суд РФ, которым, в частности, отмечено, что неоднозначность, неясность и противоречивость регулирования недопустимы, поскольку, препятствуя надлежащему уяснению его содержания, открывают перед правоприменителем возможности неограниченного усмотрения, ослабляющего гарантии конституционных прав и свобод<sup>2</sup>.

Относительно «цифровой зрелости» государственного и муниципального управления: нам не удалось найти в правовых базах четкого и содержательного определения упомянутого термина. Максимум, что пока встречается, так это разработка Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации «Матрицы оценки цифровой зрелости государственных и муниципальных услуг», содержащая в себе следующие уровни зрелости: минус один, нулевой, начальный, базовый,

<sup>1</sup> Муниципалитеты без поддержки государства не останутся! // Минфин России. 19 января 2023 г. [https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id\\_4=38346](https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38346) (дата обращения: 29.01.2025).

<sup>2</sup> Информация «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018– 2020 годов)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 17.12.2020) // СПС «Консультант-Плюс». [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_374913/76d6e371c9956235c4b329710ca52f5fd91f8c9/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374913/76d6e371c9956235c4b329710ca52f5fd91f8c9/) (дата обращения: 29.01.2025).

продвинутой, супер. Однако представляется, что отождествлять цифровую зрелость оказываемых государственных и муниципальных услуг с цифровой зрелостью публичного (государственного и муниципального) управления по меньшей мере является некорректным. В этой связи хочется надеяться, что применение подобных критериев в обозначении «национальных целей» либо будет в последующем нормативно расшифровано, либо их употребление сведено к минимуму.

Наконец, оценивая заключительную часть Указа, нельзя не заметить поручение Администрации Президента РФ разработать и до 1 октября 2024 г. представить предложения по приведению в исполнение Указа Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации», и никакого упоминания об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, муниципальных, городских округов и муниципальных районов, утвержденных Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607<sup>1</sup>. Данный факт еще раз подтверждает «отсечение» муниципалитетов, его органов от работы по реализации национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. В этой связи хотелось бы напомнить чрезвычайно важную цитату из особого мнения судьи Конституционного суда Российской Федерации А. Н. Кокотова к Постановлению Конституционного Суда от 01.12.2015 № 30-П: «местное самоуправление является естественным союзником государственного центра»<sup>2</sup>. Сказанное не означает, что для современной России муниципальные образования важнее субъектов РФ, а местное самоуправление важнее федерализма. Для страны важен и подлинный федерализм, и подлинное местное самоуправление, уравнивающие друг друга в конституционной конструкции власти.

## Заключение

С 2020 г. существенно изменилась функциональное предназначение всех органов власти: они, во-первых, стали частью конституционно-правовой конструкции «единая система публичной власти», а во-вторых, настроены на функциональное взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. В связи с этим какое-либо «упущение» в части формировании правовых и организационных основ реализации обозначенных Президентом национальных целей развития, нарушающее обозначенное как единство структурных единиц единой системы публичной власти, так и ее целевое предназначение, что может существенным образом подорвать как качество достижения упоминаемых в акте главы

<sup>1</sup> Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 // СЗ РФ. 2021. № 6. Ст. 966.

<sup>2</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова // СПС «КонсультантПлюс». [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_189899/0c21dd2ed8a11c73729154197d9b5225f9f977b4/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189899/0c21dd2ed8a11c73729154197d9b5225f9f977b4/) (дата обращения: 29.01.2025).

государства показателей, так и снизить конечную пользу названных национальных идей — обеспечение устойчивого экономического и социального развития нашего государства, укрепления его государственного, культурно-ценностного и экономического суверенитета, увеличение численности населения страны и повышения уровня жизни граждан и т. д.

В связи с этим представляется, что 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» требует дополнений и изменений в сторону усиления места и роли органов местного самоуправления, всех иных структурных единиц единой системы публичной власти на совместную работу по достижению действительно национальных целей, итогом которой станет построение сильного, эффективного, социально-ориентированного суверенного государства, основным предназначением которого является забота и повышение качества жизни граждан на любой территории в пределах границ РФ.

## Список источников

- Гунина Т. Г. 2022. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления // *Oeconomia et Jus*. № 2. С. 61–72.
- Кожевников О. А. 2024. Местное самоуправление и единая система публичной власти: приглашение к дискуссии // *Вестник Белгородского юридического института МВД России им. И. Д. Путилина*. № 3. С. 4–9.
- Кожевников О. А., Матвеев Е. В. 2024. К вопросу о чрезвычайной важности качественного формирования текста нормативных актов на современном этапе развития федерального законотворчества // *Вестник Уральского юридического института МВД России*. № 3 (43). С. 46–50.
- Козлова Н. В. 2024. Единая система публичной власти как конституционный механизм эффективного решения задач в интересах населения муниципальных образований: дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск. 263 с.
- Чаннов С. Е. 2023. Роль местного самоуправления в рамках концепта «Единая система публичной власти» // 30 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог 5 лет спустя / [Е. А. Абаева, Д. М. Апкаев, Е. Н. Артамонова и др.; под общ. ред. В. С. Хижняк]; Саратовская государственная юридическая академия. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад. С. 173–179.

## References

- Gunina, T. G. (2022). *Perekhod na odnourovnevuyu sistemu municipal'nykh obrazovanij: posledstviya dlya mestnogo samoupravleniya* [Transition to a one-tier system of municipal entities: implications for local self-governance]. *Oeconomia et Jus*, (2), 61–72. [In Russian]
- Kozhevnikov, O. A. (2024). *Mestnoe samoupravlenie i edinaya sistema publichnoy vlasti: priglasenie k diskussii* [Local Self-Government and Unified System of Public Power: Invitation to Discussion]. *Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I. D. Putilina*, (3), 4–9. [In Russian]
- Kozhevnikov, O. A., & Matveev, E. V. (2024). *K voprosu o chrezvychajnoj vazhnosti kachestvennogo formirovaniya teksta normativnykh aktov na sovremennom ehtape razvitiya feder-*

- al'nogo zakonotvorchestva [To the issue of the extreme importance of qualitative formation of the text of normative acts at the present stage of development of federal lawmaking]. *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, (3), 46–50. [In Russian]
- Kozlova, N. V. (2024). *Edinaya sistema publichnoy vlasti kak konstitucionnyj mekhanizm ehffektivnogo resheniya zadach v interesakh naseleniya municipal'nykh obrazovaniy* [Unified System of Public Authority as a Constitutional Mechanism for Effective Solution of Tasks in the Interests of the Population of Municipalities] [Cand. Sc. (Jurisprudence) dissertation]. [In Russian]
- Channov, S. E. (2023). Rol' mestnogo samoupravleniya v ramkakh koncepta “Edinaya sistema publichnoy vlasti” [The role of local self-governance within the concept of “Unified System of Public Power”]. In E. A. Abaeva, D. M. Apkaev, E. N. Artamonova *et al.*, *30 let Konstitucii Rossijskoj Federacii: konstitucionnyj dialog 5 let spustya* [30 Years of the Constitution of the Russian Federation: Constitutional Dialogue 5 Years Later] (V. S. Khizhnyak, Ed.; pp. 173–179). Izdatelstvo Saratovskogo gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii. [In Russian]

## Информация об авторах

Олег Александрович Кожевников, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева, Екатеринбург, Россия; профессор кафедры конституционного и международного права, Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, Россия  
jktu1976@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>

Дмитрий Александрович Авдеев, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин, Тюменский государственный университет, Тюмень, Россия  
ronner@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4303-3614>

## Information about the authors

Oleg Aleksandrovich Kozhevnikov, Dr. Sc. (Jurisprudence), Professor, Department of Constitutional Law of the V. F. Yakovlev Ural State Law University, Ekaterinburg, Russia; Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics, Ekaterinburg, Russia  
jktu1976@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>

Dmitri A. Avdeev, Cand. Sc. (Jurisprudence), Associate Professor, Department of Theoretical and Public Law Disciplines, University of Tyumen, Tyumen, Russia  
ronner@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4303-3614>