

Научная статья

УДК 316.334.3, 323

DOI 10.25205/2541-7517-2023-21-2-58-70

## **Местное самоуправление в Российской Федерации: траектория концептуального развития**

**Мария Рудольфовна Зазулина**

Институт философии и права Сибирского отделения Российской академии наук  
Новосибирск, Россия

zamashka@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8984-1129>

### *Аннотация*

Работа посвящена изменениям в концептуальном понимании института местного самоуправления, происходящим в последние три десятилетия. Внесение на рассмотрение ГД РФ Проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», произошедшее в конце 2021 г., позволяет проанализировать траекторию развития института местного самоуправления в постсоветской России с точки зрения более глобальной временной и концептуальной перспектив. Целью данной работы является выявление траектории развития концепции местного самоуправления в РФ. Исследовательское внимание сосредоточено на выявлении концепции местного самоуправления, формулируемой в официальных документах и ее поэтапном изменении. Показано, что основной сдвиг в концептуальном понимании местного самоуправления происходит по оси институциональная независимость / институциональная зависимость местного самоуправления от органов государственной власти. Развитие концепции местного самоуправления в постсоветской России происходит по траектории от общественной (местное самоуправление как самостоятельная деятельность) к государственной (местное самоуправление как форма осуществления власти) и к гипергосударственной (местное самоуправление как звено в единой системе осуществления власти).

### *Ключевые слова*

местное самоуправление, государственная власть, муниципальная власть, единая система публичной власти, реформа, политическая система, институт, институциональная организация, трансформационные процессы

### *Для цитирования*

Зазулина М. Р. Местное самоуправление в Российской Федерации: траектория концептуального развития // Сибирский философский журнал. 2023. Т. 21, № 2. С. 58–70. DOI 10.25205/2541-7517-2023-21-2-58-70

© Зазулина М. Р., 2023

ISSN 2541-7517

Сибирский философский журнал. 2023. Том 21, № 2  
Siberian Journal of Philosophy, 2023, vol. 21, no 2

## Local self-government in the Russian Federation: the trajectory of conceptual development

Mariia R. Zazulina

Institute of Philosophy and Law of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences  
Novosibirsk, Russian Federation

zamashka@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8984-1129>

### Abstract

The article is devoted to the changes in the conceptual understanding of the institution of local self-government that has been taking place in the last three decades. The submission to the State Duma of the Russian Federation of the Draft Federal Law «On the general principles of the organization of local self-government in the unified system of public authority», which took place at the end of 2021, allows analyzing the trajectory of the development of the institute of local self-government in post-Soviet Russia from the point of view of a more global time and conceptual perspective. The purpose of this work is to identify the trajectory of the development of the conception of local self-government in RF. Research attention is focused on identifying the conception of local self-government formulated in official documents, a gradual change in the conceptual interpretation of this institution. It is shown that the main shift in the conceptual understanding of local self-government occurs along the axis of institutional independence / institutional dependence of local self-government on state authorities. The development of the conceptual understanding of local self-government in post-Soviet Russia proceeds along the trajectory from a public concept (local self-government as an independent activity) to a state one (local self-government as a form of exercising power) and to a hyperstate one (local self-government as a link in a unified system of exercising authority).

### Keywords

local self-government, state power, municipal power, unity of public authority, reform, political system, institution, institutional organization, transformational processes

### For citation

Zazulina M.R. Local self-government in the Russian Federation: the trajectory of conceptual development. *Siberian Journal of Philosophy*, 2023, vol. 21, no. 2, p. 58–70. (In Russ.) DOI 10.25205/2541-7517-2023-21-2-58-70

В декабре 2021 года на рассмотрение ГД РФ был представлен Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее Законопроект МСУ-2021)<sup>1</sup>. Проект был рассмотрен в первом чтении и рекомендован к доработке. Впоследствии, прежде всего в силу сложившихся внешнеполитических обстоятельств, доведение Законопроекта МСУ-2021 до стадии реализации было приостановлено. Однако само его внесение в повестку дня, а также правовой и политический контекст, в котором он разрабатывался, позволяет утверждать, что в будущем Россию ожидает реформа местного самоуправления, и проходить она будет во многом в соответствии с предложенным законопроектом.

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ. — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/626BB5D1-C7D8-4ED3-8AD7-51DA08BF6719> (Дата обращения: 15.06.2023)

Во-первых, законопроект МСУ-2021 «подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти»<sup>2</sup>. В нем достаточно последовательно раскрываются положения обновленной Конституции РФ в части местного самоуправления. Во-вторых, разработка законопроекта МСУ-2021 осуществлялась параллельно с разработкой Закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее 414-ФЗ), который был принят в декабре 2021 г.<sup>3</sup> Закон касается организации власти на уровне федеративных субъектов и предусматривает унификацию органов власти во всех субъектах Федерации, расширяет основания для увольнения глав регионов и отменяет запрет занимать пост главы региона более двух раз. Таким образом, речь идет о крупных изменениях в системе политической власти в стране, в рамках которой реформа местного самоуправления выступает лишь одной из составляющих частей. Для института местного самоуправления предполагаемая реформа будет означать наступление нового этапа в его развитии. Сама перспектива его развития приобретает дополнительную качественную сложность. Это делает актуальным исследование изменений в концепции местного самоуправления.

Целью данной работы является выявление траектории развития концепции местного самоуправления в постсоветской России в условиях трансформационных процессов. При этом наше внимание будет сконцентрировано на том, как изменялось концептуальное понимание местного самоуправления в современной России на разных этапах его развития.

Этапы, выделяемые в развитии местного самоуправления, вполне правомерно связываются исследователями с принятием федеральных законов, регламентирующих правила его институциональной организации [Ross, 2006]. Таким образом, непосредственным объектом анализа оказываются прежде всего официальные документы: Конституция РФ и федеральные законы, составляющие правовую основу местного самоуправления. Именно в них отражаются одновременно «дух и буква» местного самоуправления.

Проблемы развития местного самоуправления были проанализированы целым рядом отечественных и западных исследователей [Лексин, 2016; Нечаев, 2006; Ross, 2006, Campbell, 2006]. В качестве исследований, определивших наше видение проблематики развития местного самоуправления, отметим прежде всего работы В. Нечаева и В. Гельмана, написанные в рамках неоинституционалистской методологии. Самоуправление в данном случае представляет собой институт, который действует, с одной стороны, на основе комплекса правил, укорененных на уровне глубинных паттернов поведения и социокультурных архетипов [Нечаев, 2011], а с другой – в результате решений, принимаемых участниками политического процесса, в качестве которых выступают политические элиты и, в частности, законодатели [Гельман, 2021]. Также отметим работы правоведческого характера,

<sup>2</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/download/6E13A1A9-6E8B-4F98-9B52-4A9427FBF667> (Дата обращения: 15.06.2023)

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Росс. газ. № 294 (8645). 27.12.2021.

посвященные анализу формулировок, связанных с местным самоуправлением, в тексте обновленной Конституции РФ [Иванова, 2021; Степанов, 2021; Чертков, 2020]. Работ, посвященных современному этапу развития самоуправления, связанному с обсуждением Законопроекта МСУ-2021, пока немного, и все они носят в основном обзорный характер [Зикеев, 2022; Бухвальд и др., 2022; Упоров, 2022].

Новизна данного исследования определяется тем, что внимание будет сфокусировано на выявлении концепции местного самоуправления, формулируемой в официальных документах, и ее поэтапном изменении. Концепция в данном случае может быть определена как наиболее общий способ понимания института, определяющий его соотношение с другими элементами политической системы и, шире, – место в картине мира. Очевидно, что такой ракурс является лишь одним из многих возможных аспектов исследования. Фокусирование на нем позволяет, на наш взгляд, выявить логику развития института местного самоуправления в длительной перспективе, а также показать, в какой степени трактовки основных принципов местного самоуправления и их изменения репрезентируют общую направленность трансформационных процессов в постсоветской России.

### **Местное самоуправление в Конституции и Федеральных законах**

Рассмотрим, какие определения и принципы относятся к сфере местного самоуправления в Федеральных Законах и Конституции РФ. Текст основного закона, принятого в 1993 г., содержал отдельную главу, посвященную местному самоуправлению<sup>4</sup>. Отмечался самостоятельный характер местного самоуправления, возможность выбора населением структуры органов местного самоуправления, закреплялись права и гарантии данного института, указывался поселенческий принцип как основа его территориальной организации. Таким образом, самоуправление фактически понималось как одна из неотъемлемых основ конституционного строя и трактовалось достаточно широко, в духе общественной теории.

Духу Конституции в полной мере следовал Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее 154-ФЗ), который фактически представлял собой первый закон федерального уровня, регламентирующий принципы институциональной организации местного самоуправления<sup>5</sup>. Он определял самоуправление как «признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций» (ст. 2). Отдельные статьи прямо указывали на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, осуществление местного самоуправления органами государственной власти

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Законодательная база Российской Федерации. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (Дата обращения: 15.06.2023)

<sup>5</sup> Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Росс. газ. № 170. 01.09.1995.

и государственными должностными лицами не допускается (ст. 14, ч. 5), а также не допускается назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти (ст. 17, ч. 3).

Вопросы организации местного самоуправления относились к компетенции субъектов РФ, то есть решались непосредственно на уровне каждого региона. Это привело к расширению возможностей региональных властей и сделало процесс формирования институциональной организации местного самоуправления независимой от федерального центра, но зависимой от региональных элит. Результатом стало формирование большого количества разнообразных моделей местного самоуправления: одноуровневых, двухуровневых и даже трехуровневых [Пашенцев, 1999]. Наличие различных моделей коррелировало с видовым разнообразием муниципальных образований, среди которого были не только муниципальные районы или городские округа, но и сельские округа, уезды, волости и пр.

Таким образом, в 154-ФЗ была реализована трактовка самоуправления в духе общественной концепции, причем делалось это максимально широко и последовательно. Однако не произошло складывания системы местного самоуправления как единого целого (в плане институционального дизайна). Более того, уже на этом этапе обозначилась тенденция к зависимости института местного самоуправления не столько от гражданского общества и культуры демократического участия, сколько от власти определенного уровня (на данном этапе не федерального, а регионального).

Закон о самоуправлении 131-ФЗ, принятый в 2003 г. и действующий на данный момент, определяет самоуправление как «форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами..., законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» (ст. 1)<sup>6</sup>. Данный закон по-прежнему выделяет органы местного самоуправления из системы органов государственной власти, но предполагает уже более широкие возможности государственного вмешательства в их деятельность.

Новый закон содержал ряд новаций, которые подразумевали унификацию системы местного самоуправления в масштабах всей страны. Вопросы территориальной организации местного самоуправления были отнесены к ведению федерального законодателя; был утвержден закрытый перечень допустимых видов муниципальных образований; введена двухуровневая система самоуправления, обязательная для всех регионов. Территориально поселения теперь входили в состав муниципальных районов, но не находились у них в прямом административном подчинении, то есть два уровня самоуправления были независимы в пределах собственных полномочий. Также закон установил критерии отнесения муниципалитетов к тому или иному виду муниципальных образований на основе численности населения и территориальных характеристик.

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (Дата обращения: 15.06.2023)

Несмотря на то что принятие 131-ФЗ не сопровождалось изменением конституционных основ системы самоуправления, именно этот закон внес существенные коррективы в ее концепцию. Характеризуя развитие местного самоуправления в период действия 131-ФЗ, исследователи считают правомерным говорить о начале принципиально нового этапа в его развитии, который во многом оказался противоположен предыдущему, используя достаточно емкие метафоры: «муниципальная революция» [Митрохин, 1999] или «муниципальная контрреволюция», соответственно [Реформа... 2008, 12].

Поворотным моментом в развитии правовых основ местного самоуправления можно считать внесение поправок в Конституцию РФ, состоявшееся в 2020 г. Произошедшие изменения коснулись прежде всего сферы взаимоотношений с государственной властью. Вводится понятие «единой системы публичной власти» (ст. 80, ч. 2; ст. 83, п. «е5»), самоуправление провозглашается одним из ее элементов, наряду с государственной властью<sup>7</sup>. Часть 3 ст. 132 прямо указывает: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Указывается, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от нее должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом (ст. 131, ч. 1.1). Отсутствует упоминание поселенческого принципа как основы территориальной организации самоуправления. Таким образом, обновленные положения Конституции трактуют местное самоуправление не как самостоятельный институт, а как элемент единой системы публичной власти. Именно на выстраивание единой системы публичной власти, объединяющей органы государственной власти и органы местного самоуправления, делается упор в тексте обновленной Конституции, а также в федеральных законах, принятых или готовящихся к принятию, в качестве реализации конституционных положений.

Одним из них является существующий пока в виде проекта Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», само название которого акцентирует момент встраивания местного самоуправления в более общую систему. Несмотря на то что законопроект находится на стадии обсуждения и внесения поправок, основные концептуальные моменты вряд ли претерпят изменения. Таким образом, контуры новой системы самоуправления вырисовываются достаточно отчетливо. Самоуправление определяется как «форма самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными закона-

<sup>7</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Законодательная база Российской Федерации. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (Дата обращения: 15.06.2023)

ми, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации» (ст. 1)<sup>8</sup>. Таким образом, законодатель подчеркивает двойственный, одновременно самостоятельный, самоорганизующийся и в то же время властный (?) характер самоуправления. При этом эти два момента связаны, поскольку самоуправление трактуется как форма самоорганизации с целью осуществления публичной власти.

Грядущая реформа предполагает значительные изменения в территориальной организации. Предполагается отмена двухуровневой системы местного самоуправления и введение одноуровневой. При этом полностью упраздняется нижний уровень самоуправления в виде городских и сельских поселений. Значительно сокращается видовое разнообразие муниципальных образований. Из восьми видов, закрепленных в 131-ФЗ, останется три: городской округ, муниципальный округ, внутригородская территория города федерального значения (ст. 9 п. 2)<sup>9</sup>. В то же время часть принципов наследует положениям 131-ФЗ: сохраняется отношение вопросов организации местного самоуправления к ведению федерального законодателя и закрытый перечень видов муниципальных образований, равно как и критерии их отнесения к тому или иному виду. В качестве таковых выступают действующие в настоящее время требования к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, площади городского округа и плотности населения на данной территории (ст. 9; 13, п. 5). Моменты, в которых новый законопроект в значительной степени наследует 131-ФЗ, касаются также способов формирования органов самоуправления, системы распределения полномочий, возможностей выбора между моделями самоуправления в рамках границ, обозначенных федеральным законом, вопросов формирования различных видов муниципальных образований. Таким образом, Законопроект МСУ-2021, несмотря на значительные нововведения, сохраняет и даже усиливает тренд на регламентацию местного самоуправления со стороны федерального законодателя.

При этом отметим, что в обновленной Конституции и последующих Федеральных законах речь идет не просто об изменении формулировок принципов местного самоуправления, но об изменении принципов видения системы политической власти в стране в целом. Готовящиеся изменения в организации местного самоуправления оказываются частью глобальной беспрецедентной реформы по выстраиванию единой системы публичной власти. В частности, параллельно с подготовкой к реформе местного самоуправления осуществляется реформа регионального уровня власти. В ее рамках в конце 2021 г. был принят закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который предусматривает унификацию органов власти во всех субъектах

<sup>8</sup> Поправки к проекту федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», часть 1 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Комитета Государственной думы по государственному строительству и законодательству. URL: [http://komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti\\_Komiteta/item/28484356/](http://komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/28484356/) (Дата обращения: 15.06.2023)

<sup>9</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/626BB5D1-C7D8-4ED3-8AD7-51DA08BF6719> (Дата обращения: 15.06.2023)

Федерации и регламентирует отношения региональных органов власти с федеральными органами с одной стороны и муниципальными – с другой. По многим вопросам положения двух указанных законопроектов синхронизированы между собой. Это показывает, что в ходе реформы местного самоуправления происходит унификация не только системы местного самоуправления, но всех уровней публичной власти в рамках выстраиваемой единой системы.

### **Развитие концепции местного самоуправления в РФ: от институциональной автономии к включению в единую систему публичной власти**

Все описанные выше особенности правовых основ местного самоуправления на каждом этапе его развития иллюстрируют характер изменений, происходящих с этим институтом: изменения касаются трактовки природы местного самоуправления и его статуса в качестве независимого института. В результате мы можем выделить общую траекторию развития концепции местного самоуправления в постсоветской России.

Оценивая разницу между трактовками 1995 и 2003 гг., исследователи правомерно отмечают сдвиг от определения местного самоуправления как деятельности, процесса, к его классификации в качестве политической властной структуры, подчеркивая, что подобное изменение свидетельствует «о целенаправленном сдвиге концептуальной позиции федерального законодателя» [Нечаев, 2006]. Это сдвиг от общественной к государственной концепции самоуправления. В рамках общественной концепции самоуправление трактуется как самостоятельная активность населения, которая осуществляется в рамках естественной территориальной общности и вне рамок государственной организации. Такой подход проявился в целом ряде моментов, начиная от формулировок Конституции, выводящей самоуправление за пределы государственной власти, и заканчивая отказом законодателя от централизованного определения моделей местного самоуправления, складывающихся в регионах. Определение самоуправления как формы осуществления власти, используемое в 131-ФЗ, соответствует движению в сторону политической и государственной концепции самоуправления. Данный подход проявляется в усилении позиции федерального законодателя и росте влияния региональных и федеральных властей на формирование органов местного самоуправления (назначение глав, изменение избирательного законодательства, степень участия политических партий в формировании органов самоуправления).

В то же время мы в полной мере разделяем точку зрения британского исследователя Э. Кэмпбелла, который, анализируя закон 2003 г., отмечал, что он предполагал одновременно усиление централистских тенденций государственной власти и отсутствие прямого вмешательства государства в дела местных сообществ. Таким образом, усиление подотчётности местного самоуправления не должно было приводить к потере им институциональной самостоятельности, а сам закон представлял собой определенный компромисс между государственной и общественной традициями самоуправления [Campbell, 2006].



На наш взгляд, подобная точка зрения вполне правомерна, если мы говорим о начале действия 131-ФЗ (работа Кэмпбелла опубликована в 2006 г.): данный закон действительно может рассматриваться как попытка совмещения двух концептуально различных точек зрения, общественной и государственной. Однако обращает на себя внимание количество изменений, внесенных в закон 131-ФЗ за годы его действия: если в 154-ФЗ было внесено всего 8 изменений, то в 131-ФЗ было внесено более 180 изменений. Такое количество изменений не просто делают 131-ФЗ лидером по этому параметру, но позволяют характеризовать время действия этого закона как период непрекращающихся институциональных трансформаций.

При этом анализ изменений показывает, что большая их часть связана с усилением зависимости местного самоуправления от органов государственной власти. К такому выводу приходят практически все исследователи, указывая, что основным содержанием поправок, вносимых в 131-ФЗ, стало укрепление вертикали власти путем включения в нее органов местного самоуправления, а также усиление контроля за расходованием выделенных им государственных средств [Степанов, 2020, с. 38]. К наиболее ярким примерам подобной тенденции относятся изменения в способе формирования института глав и территориальной структуры путем введения новых видов муниципальных образований, распространение системы делегирования в качестве способа формирования представительных органов муниципальных образований. Многие из этих изменений подготовили почву для дальнейшего внесения поправок в Конституцию РФ в части, касающейся местного самоуправления, а затем были перенесены в законопроект МСУ-2021. Таким образом, весь период действия 131-ФЗ можно рассматривать как период изменения соотношения элементов, соответствующих общественному и государственному пониманию этого института в направлении уменьшения удельного веса первых и увеличения вторых и, соответственно, как период последовательной концептуальной трансформации.

Новая трактовка принципов местного самоуправления в обновленной Конституции и затем в Законопроекте МСУ-2021 означает окончательный отход от общественной концепции самоуправления и его толкования в рамках устоявшихся международных стандартов в пользу концепции построения единой системы публичной власти, в которой самоуправление оказывается не просто в определенной степени зависимым от государства, а начинает рассматриваться в качестве одного из элементов единой системы политической власти в стране, фактически звена властной вертикали.

Одну из наиболее емких характеристик нового понимания самоуправления дал В. Зикеев: «Такой подход к построению государственной системы было бы справедливо назвать квазикорпоративным. Переосмысление местного самоуправления... характеризуется переходом от публично-правовой концепции к управленческой, а само местное самоуправление в ближайшее время трансформируется из демократического института в институт технократический [Зикеев, 2022, с. 77].

По нашему мнению, усиление тенденции к огосударствлению, отраженное в положениях Конституции и в новом Законопроекте, соответствует дальнейше-

му сдвигу в концептуальной трактовке местного самоуправления, которую можно охарактеризовать как гипергосударственную. С такой точки зрения развитие концептуального понимания местного самоуправления в постсоветской России происходит по траектории от общественной концепции (местное самоуправление как самостоятельная деятельность) к государственной (местное самоуправление как форма осуществления власти) и к гипергосударственной (местное самоуправление как звено в единой системе осуществления власти).

Очевидно, что основной сдвиг происходит по оси институциональная независимость / институциональная зависимость местного самоуправления от органов государственной власти. Институциональная зависимость достигается за счет включения местного самоуправления в общую структуру политической власти, где самоуправление формально оказывается одним из составных элементов. Это предполагает, что институциональная организация местного самоуправления (система правил, по которой оно устроено) оказывается подчиненной более широкой системе правил. Двухуровневая система самоуправления, закрепленная в рамках 131-ФЗ, предусматривала широкие возможности для взаимодействия уровней местной власти между собой и сохраняла при этом независимость, пусть даже формальную, от государства. Новая концепция предусматривает широкие возможности для участия государства в делах самоуправления. Таким образом, если раньше развитие самоуправления определялось процессами в своем «внутреннем» институциональном пространстве, то сейчас он оказывается зависимым от институционального пространства, «внешнего» по отношению к нему. Этому соответствует и новая институциональная архитектура, в которой на смену уровням самоуправления приходят уровни публичной власти: федеральный, региональный, муниципальный.

Решение вопросов местного значения сегодня приобретает более системный характер, а местное самоуправление рассматривается лишь как один из элементов системы. Новый принцип единства публичной власти оказывается структурообразующим для всей системы местного самоуправления. Но это подразумевает изменение роли местного самоуправления и его превращение в один из уровней публичной власти.

### Заключение

Проведенное исследование траектории развития концепции местного самоуправления в современной России позволяет сделать следующие выводы.

1. Происходит поэтапное изменение правовых основ местного самоуправления на уровне федерального и конституционного законодательства: принятие федеральных законов о местном самоуправлении в 1995 и 2003 гг., внесение нового проекта закона о местном самоуправлении в 2021, принятие Конституции РФ в 1993 и внесение в нее поправок в 2020. Двум законам из трех – 154-ФЗ и новому Законопроекту МСУ-2021 – предшествует изменение конституционного законодательства. Отсутствие конституционных изменений, предшествующих принятию 131-ФЗ, компенсируется тем, что часть нововведений, внесенных в него на

чая с 2014 г., фактически узаконила последующие изменения в Конституции РФ и была воспроизведена в положениях Законопроекта МСУ-2021.

2. Развитие концептуального понимания местного самоуправления в постсоветской России происходит по траектории от общественной концепции (местное самоуправление как самостоятельная деятельность) к государственной (местное самоуправление как форма осуществления власти) и к гипергосударственной (местное самоуправление как звено в единой системе осуществления власти). Тенденция к усилению влияния государства во всех сферах жизни, отраженная в положениях обновленной Конституции и в законопроекте МСУ-2021, усиливает сложившиеся ранее тенденции к огосударствлению местного самоуправления и централизации власти, знаменуя окончательный отход от общественной концепции местного самоуправления.

3. Основной сдвиг в концептуальном понимании местного самоуправления происходит по оси институциональная независимость / институциональная зависимость местного самоуправления от органов государственной власти. На современном этапе усиление институциональной зависимости местного самоуправления происходит путем его включения в единую систему публичной власти в ходе осуществления комплексной реформы политической власти, когда реформа местного самоуправления оказывается лишь одним из составных элементов.

### Список литературы

- Бухвальд Е. М., Кожевников О.А., Ворошилов Н. В.** Местное самоуправление: реформировать, но не уничтожать // Самоуправление. 2022. № 1(129). С. 12–15. DOI 10.55488/22218173\_2022\_1\_12
- Гельман В. Я.** Возвращение акторов: динамика политических режимов и их интерпретаций // Демонтаж коммунизма. Тридцать лет спустя. М.: Нов. лит. обозр., 2021. С. 116–150.
- Зикеев В. А.** Технократизация местного самоуправления // Вопр. местного самоуправления: стратегия и практика муниципального развития. 2022. № 1 (97). С. 74–77.
- Иванова М. А.** Поправки-2020 как основа для усиления экспансии государства над органами местного самоуправления // Вестн. Росс. правовой акад. 2021. № 3. С. 20–25. DOI 10.33874/2072-9936-2021-0-3-20-25
- Лексин В. Н.** Что происходит с местным самоуправлением в России? // Федерализм. 2016. № 1(81). С. 65–76.
- Митрохин С.** Особенности реализации муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. С. 29–30.
- Нечаев В. Д.** Основные тенденции в институциональной организации местного самоуправления в современной России // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз (Журн. полит. философии и социологии политики). 2006. № 4. С. 22–44.

- Нечаев В. Д.** «Институциональная организация» как концептуальный инструмент институционального анализа в политологии // Вестн. Моск. гос. гуманит. ун-та им. М.А. Шолохова. История и политология. 2011. № 1. С. 97–105.
- Пашенцев В.** Организация местного самоуправления в российских регионах: цифры и типы // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. М., 1999. С. 44–57.
- Реформа местной власти в городах России, 1991–2006: моногр. / под ред. А. О. Брезмана. СПб.: Норма, 2008. 367 с.
- Степанов М. М.** Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 5. С. 35–41. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.126.5.035-041.
- Упоров И. В.** Местное самоуправление в России на пороге перемен: к законопроекту есть вопросы / И. В. Упоров, Е. В. Гришай, М. Ю. Попов // Гуманит., соц.-экон. и обществ. науки. 2022. № 1. С. 123–127. — DOI 10.23672/19839-9944-7312-d.
- Чертков А. Н.** Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19–23. DOI 10.18572/1812-3767-2020-10-19-23
- Campbell A.** State versus society? Local government and the reconstruction of the Russian state // Local government studies. L.: Routledge, Taylor and Francis group. 2006. Vol. 32. No. 5. November. P. 659–676.
- Ross C.** The tortuous path of local government reform in the Russian federation // Local government studies. L.: Routledge, Taylor and Francis group. 2006. Vol. 32. No. 5. November. P. 639–658.

### References

- Buxval'd E. M., Kozhevnikov O.A., Voroshilov N. V.** Local self-government: reform, but not destroy // Samoupravlenie. 2022. No. 1(129). P. 12–15. (In Russian). DOI 10.55488/22218173\_2022\_1\_12
- Campbell A.** State versus society? Local government and the reconstruction of the Russian state // Local government studies. L.: Routledge, Taylor and Francis group. 2006. Vol. 32. No. 5. November. P. 659–676.
- Chertkov A. N.** The public government: the composition, unity and interaction essence // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2020. No. 10. P. 19–23. (In Russian) DOI 10.18572/1812-3767-2020-10-19-23
- Gelman V.** The Return of Actors: The Dynamics of Political Regimes and Its Interpretation // Dismantling of Communism. Thirty years later. M.: Nov. lit. obozr., 2021. P. 116–150. (In Russian)
- Ivanova M. A.** Amendments-2020 as a basis for strengthening the expansion of the state over local self-government bodies // Vestn. Ross. pravovoj akad. 2021. No 3. P. 20–25. (In Russian) DOI 10.33874/2072-9936-2021-0-3-20-25
- Leksin V. N.** What is going on with the local self-government in Russia? // Federalizm. 2016. No. 1(81). P. 65–76. (In Russian)

- Mitrokhin S.** Features of the implementation of a municipal project in Russia: some aspects of federal policy // Reforma mestnogo samoupravleniya v regional'nom izmerenii. M.: MONF, 1999. P. 29–30. (In Russian)
- Nechaev V. D.** “Institutional organization” as the conceptual tool of the institutional analysis in political science // Vestn. Mosk. gos. gumanit. un-ta im. M. A. Sholohova. Istoriya i politologiya. 2011. No. 1. P. 97–105. (In Russian)
- Nechaev V. D.** The main trends in the institutional organization of local self-government in modern Russia // Politiya: Analiz. Xronika. Prognoz (Zhurn. polit. filosofii i sociologii politiki). 2006. No. 4. P. 22–44. (In Russian)
- Pashencev V.** Organization of local self-government in Russian regions: datas and types // Reform of local self-government in the regional dimension. M., 1999. P. 44–57. (In Russian)
- Reform of local government in Russian cities, 1991–2006 / A. O. Brezman (Ed.). SPb.: Norma, 2008. (In Russian)
- Ross C.** The tortuous path of local government reform in the Russian federation // Local government studies. L.: Routledge, Taylor and Francis group, 2006. Vol. 32. No 5. November. P. 639–658.
- Stepanov M. M.** Local self-government in the context of the 2020 constitutional reform // Aktual'ny'e problemy' rossijskogo prava. 2021. Vol. 16. No. 5. P. 35–41. (In Russian)
- Uporov I. V.** Local government in Russia on the threshold of change: there are questions to the draft law // Gumanitarny'e, social'no-e'konomicheskie i obshchestvenny'e nauki. 2022. No. 1. P. 123–127. (In Russian)
- Zikeev V.** Technocratization of local self-government // Vopr. mestnogo samoupravleniya: strategiya i praktika municipal'nogo razvitiya. 2022. No. 1 (97). P. 74–77. (In Russian)

### Информация об авторе

**Мария Рудольфовна Зазулина**, кандидат философских наук,  
старший научный сотрудник, Институт философии и права Сибирского отделения Российской академии наук

### Information about the Author

**Mariia R. Zazulina**, Candidate of Science (Philosophy),  
Senior Researcher, Institute of Philosophy and Law Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences

*Статья поступила в редколлегию 28.04.2023;  
одобрена после рецензирования 26.05.2023; принята к публикации 30.05.2023  
The article was submitted 28.04.2023;  
approved after reviewing 26.05.2023; accepted for publication 30.05.2023*