

Научная статья

УДК 316.334.3, 323

DOI 10.25205/2541-7517-2023-21-3-88-105

## **Органы местного самоуправления в процессе муниципального реформирования: тенденции и закономерности развития**

**Мария Рудольфовна Зазулина**

Институт философии и права Сибирского отделения РАН  
Россия, Новосибирск

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

### *Аннотация*

Статья посвящена исследованию закономерностей развития системы местного самоуправления в РФ. Целью исследования является анализ изменений в структуре органов местного самоуправления и правилах их формирования на каждом этапе развития этого института, а также выявление основных закономерностей этого процесса. Внесение на рассмотрение ГД РФ проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в декабре 2021 г. означает подготовку нового этапа муниципальной реформы и делает актуальным исследование изменений в институциональной организации местного самоуправления с точки зрения более долговременной перспективы. Анализ законодательной базы, регламентирующей структуру и правила формирования органов местного самоуправления, показывает, что структура органов местного самоуправления не претерпела существенных изменений, но произошли изменения в способах формирования органов местного самоуправления, которые отражают тренд на потерю ими институциональной независимости и встраивание в единую систему публичной власти. Эта тенденция проявилась на этапе реализации Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. и закрепилась в новом Проекте закона о местном самоуправлении. В вопросе формирования органов местного самоуправления прослеживается тенденция усиления зависимости от федерального и регионального законодателей. Для глав муниципальных образований потеря институциональной независимости ярко проявилась во введении процедуры избрания глав по конкурсу, постепенно вытесняющему все прочие способы формирования. Представительные органы, пройдя этап делегирования депутатов, возвращаются к модели прямых выборов. Однако происходит это в условиях отказа от двухуровневой системы местного самоуправления.

### *Ключевые слова*

местное самоуправление, реформа, органы местного самоуправления, глава муниципального образования, представительный орган муниципального образования, 131-ФЗ, единая система публичной власти.

*Для цитирования*

Зазулина М. Р. Органы местного самоуправления в процессе муниципального реформирования: тенденции и закономерности развития. // Сибирский философский журнал. 2023. Т. 21, № 3. С. 88–105. DOI 10.25205/2541-7517-2023-21-3-88-105

## **Local self-government bodies in the process of municipal reform: trends and patterns of development**

**Mariya R. Zazulina**

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

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

*Abstract*

The article is devoted to the study of the development patterns of the local government system in the Russian Federation. 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» in December 2021 means the preparation of a new stage of municipal reform and makes it relevant to study long-term changes in the institutional organization of local self-government. The purpose of the study is to analyze changes in the structure of local self-government bodies and the rules of their formation at each stage of the development of this institution, as well as to identify the main patterns of this process. The analysis of the legislative base regulating the structure and rules of formation of local self-government bodies has been carried out. The data related to the development of the local government system provided by the Ministry of Justice of the Russian Federation were analyzed. It is shown that the structure of local self-government bodies has not undergone significant changes. However, there have been changes in the ways of forming local self-government bodies, which reflect the trend towards their loss of institutional independence and integration into a single system of public power. This trend appeared at the stage of implementation of the Federal Law on Local Self-Government in 2003 and was consolidated in the new Draft law on Local self-government submitted to the State Duma of the Russian Federation in 2021. It is concluded that there is a tendency to increase the dependence on federal and regional legislators of local self-government bodies. For the institute of heads of municipalities, the loss of institutional independence was clearly manifested by the introduction of the procedure for electing heads by competition, displacing both election at municipal elections and election from the Council of Deputies. The formation of representative bodies, having passed the stage of delegating deputies to higher levels, returns to the model of direct elections. However, this happens in the context of the rejection of a two-tier system of local self-government.

*Keywords*

local self-government, reform, local government bodies, head of municipality, representative body of the municipality, 131-FZ, a unified system of public power

*For citation*

Zazulina M. R. Local self-government bodies in the process of municipal reform: trends and patterns of development // *Siberian Journal of Philosophy*, 2023, vol. 21, no. 3, p. 88–105. (In Russ.) DOI 10.25205/2541-7517-2023-21-3-88-105

Распад Советского Союза завершился для Российской Федерации витком реформ, связанных с попыткой транзита демократических институтов западного образца. Местное самоуправление оказалось одной из сфер, где подобные пре-

образования имели место. Выбранная стратегия развития предполагала институциональную независимость местного самоуправления, что получило закрепление в Конституции 1993 г. Однако дальнейший опыт показал, что выбранная стратегия оказалась неэффективной и не соответствующей отечественным реалиям. Результатом стала постепенная трансформация института местного самоуправления в России, в ходе которой происходили параллельные изменения в концептуальной трактовке местного самоуправления, его законодательной базе и правилах его институциональной организации.

Изменения в концепции местного самоуправления происходили 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). В целом направленность этих изменений можно определить как дрейф по оси институциональная независимость / институциональная зависимость местного самоуправления от органов государственной власти.

В законодательном плане речь идет о принятии федеральных законов, маркирующих различные этапы муниципальной реформы. В 1995 г. был принят Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее 154-ФЗ)<sup>1</sup>. Этому закону предшествовало принятие в 1993 г. Конституции РФ, содержавшей отдельную главу о местном самоуправлении<sup>2</sup>. В 2003 г. начался очередной этап реформы местного самоуправления, и был принят Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее 131-ФЗ)<sup>3</sup>. Изменения, последовательно вносимые в этот закон, нашли закрепление в поправках, внесённых в Конституцию РФ в 2020 г. в той ее части, которая касалась местного самоуправления. Очередная муниципальная реформа была анонсирована внесением на рассмотрение ГД РФ в декабре 2021 г. Проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее Законопроект-2021)<sup>4</sup>. Несмотря на то что в силу внешнеполитических обстоятельств обсуждение и принятие законопроекта было приостановлено, не вызывает сомнений, что в дальнейшем местное самоуправление ожидает принятие нового федерального закона и, как следствие, новый этап реформирования.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Росс. газ. – № 170. – 01.09.1995

<sup>2</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: 30.09.2023)

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС Консультант-Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 30.09.2023)

<sup>4</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: 30.09.2023)

Как мы уже отметили, изменения в концептуальной трактовке и законодательной базе местного самоуправления сопровождались изменениями в его институциональной организации, т. е. в структуре составляющих его элементов и принципах их взаимодействия. Одними из наиболее значимых характеристик институциональной организации местного самоуправления являются структура органов местного самоуправления и правила их формирования. Цель данного исследования – проанализировать, как менялись структура органов местного самоуправления и правила их формирования на каждом этапе развития института, выявить основные тенденции этого процесса. Кроме этого, крайне актуальным представляется сопоставить эти тенденции с общими закономерностями в развитии самоуправления и его концептуального понимания в постсоветской России.

Основными методами исследования выступают, во-первых, анализ правовых документов, определяющих институциональную организацию и статус органов местного самоуправления: Конституция РФ 1993 г. и пакет поправок, внесённых в нее в 2020 г. (часть этих поправок непосредственно касалась местного самоуправления), тексты федеральных законов о местном самоуправлении. Во-вторых, анализ данных ежегодного мониторинга развития системы местного самоуправления, организованного в соответствии с планом реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2019 г. № 445. Данный мониторинг осуществлялся Министерством юстиции в период с 2014 по 2021 гг. и представляет собой количественные данные о различных аспектах развития системы местного самоуправления, полученные от муниципальных и региональных органов власти.

Тема местного самоуправления на всем протяжении развития этого института получила глубокое и всестороннее освещение в научных работах. Можно выделить ряд исследований на стыке философии, политологии и социологии, посвященных осмыслению общих тенденций в развитии местного самоуправления [Лексин, 2016; Нечаев, 2006], а также отдельных его аспектов [Упоров, 2022]. Также отметим исследования, посвященные анализу количественных характеристик института местного самоуправления на различных этапах его развития [Пашенцев, 1999; Реформа местной власти, 2008]. В данной работе мы сосредоточимся на реальных последствиях концептуальной и законодательной трактовки местного самоуправления и проследим количественные и качественные изменения, произошедшие в отдельных аспектах его институциональной организации.

### **Органы местного самоуправления в федеральном законодательстве**

Закон 1995 г. относил к органам местного самоуправления: выборные органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с Федеральным законом, законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований (ст. 14, ч. 1), а также другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. Их структура местного самоуправления определялась населе-

нием самостоятельно (ст. 146, ч. 6)<sup>5</sup>. Таким образом, перечень элементов был открытым, обязательные элементы отсутствовали. Основным критерием местного самоуправления выступало именно наличие выборных органов, без дальнейшей конкретизации.

В то же время специальные статьи касались основных элементов, составляющих структуру органов местного самоуправления. Для представительного органа местного самоуправления предусматривался единственный способ формирования – путем избрания на всеобщих равных прямых и тайных выборах. Формулировка ст. 16, ч. 1 гласила, что «уставом муниципального образования *могут быть* (курсив наш. – М. З.) предусмотрены должность главы..., а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления». Таким образом, даже должность главы не была обязательной. Формирование института глав предусматривало два способа: либо избрание населением на муниципальных выборах, либо избрание депутатами из своего состава. Отсутствовало упоминание об исполнительных органах местного самоуправления, т. е. об администрации.

Действующий 131-ФЗ, принятый в 2003 г., предусматривает наличие в структуре органов местного самоуправления трех обязательных элементов: представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации (ст. 34, п. 2). При этом законодатель оставляет вопрос об окончательной структуре органов местного самоуправления открытым, отмечая, что в нее могут входить «иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования» (ст. 34, п. 1)<sup>6</sup>.

Принятие в 2014–2015 гг. Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ и Федерального закона от 03.02.2015 № 8-ФЗ<sup>7</sup>, вносящих изменения в основной закон о местном самоуправлении, привело к тому, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы их организации и деятельности ставились в зависимость от законов субъекта РФ. С одной стороны, это означало определенную свободу в вопросах местного самоуправления на региональном уровне: регионы сами могли выбирать модель самоуправления. Но фактически выбор осуществлялся лишь из тех вариантов, которые были предусмотрены в федеральном законе. Это касалось как института глав, так и представительного органа местного самоуправления.

В соответствии с Законопроектом-2021 структура органов местного самоуправления также включает в себя три обязательных элемента, оставляя полный перечень органов открытым (ст. 14, п. 2)<sup>8</sup>. Для корректной оценки положений,

<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.

<sup>6</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: 30.09.2023)

<sup>7</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС Консультант-Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 30.09.2023)

<sup>8</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной

предлагаемых Законопроектом-2021 в вопросе состава и формирования органов местного самоуправления, необходимо учитывать общую направленность этого закона. Прежде всего, им предусматривается отказ от существующей сегодня двухуровневой системы местного самоуправления и введение одноуровневой. Устранен будет низовой уровень самоуправления – уровень поселений. Одноуровневая система местного самоуправления будет включать всего три возможных типа муниципальных образований: муниципальный округ, городской округ и внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения (ст. 9). Более подробный анализ нововведений, предлагаемых в новом законопроекте, был осуществлён в одной из наших предыдущих работ [Зазулина, 2022]. Подчеркнем два момента. Во-первых, Законопроект-2021 ориентирован на встраивание института местного самоуправления в единую систему публичной власти (что следует уже из его названия). Во-вторых, значительная часть изменений, вносимых в 131-ФЗ начиная с 2014 г. (например, введение в качестве нового типа муниципального образования – муниципального округа, изменение процедуры избрания глав муниципальных образований), были перенесены затем в Законопроект-2021. Таким образом, при дальнейшем анализе данных мониторинга развития местного самоуправления данные, относящиеся к тем типам муниципальных образований, которые останутся в соответствии с положениями Законопроекта-2021, мы можем воспринимать как предварительную репрезентацию модели самоуправления, которая ожидает Российскую Федерацию в дальнейшем.

### **Институт глав муниципальных образований**

За время действия 131-ФЗ важные изменения произошли в непосредственных способах формирования института глав. Первая его редакция предусматривала два способа: избрание на муниципальных выборах и избрание представительным органом муниципального образования из своего состава. Отдельный способ прописывался для поселений с численностью избирателей менее 100 человек: в них глава муниципального образования должен избираться на сходе граждан.

Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ дополнительно был введен третий способ формирования института глав – выбор депутатами представительного органа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Формальная выборность сохранялась, но в значительной степени нивелировалась тем, что большая часть членов конкурсной комиссии назначалась вышестоящими органами власти. Для поселений и внутригородских муниципальных образований отбор кандидатов на пост главы контролировался главами соответствующих муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. Для муниципальных районов и городских округов – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Таким образом, усиливалась зависимость глав поселений от глав районов (на фоне формально установленной автономии

---

деятельности Государственной Думы РФ. — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/626BB5D1-C7D8-4ED3-8AD7-51DA08BF6719> (дата обращения: 30.09.2023)

уровней самоуправления), а глав районов и городских округов, в свою очередь, – от региональных органов власти.

Как мы уже отмечали, субъекты РФ могли выбирать среди предложенных моделей. На 01.01.2016 г. 36 субъектов РФ установили единый унифицированный порядок избрания глав муниципальных образований для всех своих муниципальных образований. В том числе прямые выборы были предусмотрены в двух субъектах РФ, избрание из состава депутатов – в 24 субъектах РФ, избрание по конкурсу – в 10 субъектах РФ<sup>9</sup>. На 01.01.2021 г. избрание глав муниципальных районов осуществлялось по конкурсу в 35 субъектах РФ (при этом в 28 субъектах такой порядок избрания устанавливался как безальтернативный законами субъектов Федерации, а в семи субъектах устанавливался на основе критериев, которым соответствовали все муниципальные районы субъекта РФ). Ещё в 18 субъектах РФ главы муниципальных районов избирались депутатами представительных органов из своего состава и, соответственно, исполняли обязанности председателей представительных органов (в 17 субъектах такой способ устанавливался субъектом РФ как безальтернативный и в одном субъекте как соответствующий критериям). Ещё в 18 субъектах РФ муниципальным районам была предоставлена какая-то степень свободы в вопросах способа формирования института глав и их статуса<sup>10</sup>.

Для глав городских округов порядок избрания устанавливался схожим образом. В 39 субъектах РФ было законодательно установлено избрание по конкурсу (в том числе в 31 субъекте РФ это был безальтернативный вариант, а в 8 субъектах РФ применение конкурсной системы поставлено в зависимость от выполнения формальных критериев, которым удовлетворяют все городские округа). В 16 субъектах региональным законодателем было установлено избрание и состава депутатов (в том числе в 13 случаях безальтернативно и в трех – на основе соответствия критериям). Законами четырех субъектов РФ главы городских округов выбирались на прямых выборах, а ещё в трёх субъектах РФ за городскими округами закреплялось право самостоятельно выбирать способ формирования института глав. В остальных субъектах к городским округам применялось более сложное регулирование, закрепляющее за ними известную свободу в этом вопросе<sup>11</sup>.

<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: 30.09.2023)

<sup>10</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 30.09.2023)

<sup>11</sup> Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26-3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201405270020> (дата обращения: 30.09.2023); Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Элек-

Таким образом, менее чем за десятилетие модель избрания муниципальных глав по конкурсу получила широкое распространение. Это касается количества регионов, которые ее используют (в 2016 г. данная модель была утверждена законами 10 субъектов РФ, в 2021 уже более чем 30 субъектов РФ). Также это касается совокупной доли глав, избранных тем или иным способом. Именно данные о способах формирования института глав муниципальных образований дают представление о реальных последствиях отмеченных изменений в законодательстве (табл. 1) и реальных масштабах распространения практики назначения по конкурсу. Среди всех глав муниципальных образований доля избранных по конкурсу к 2021 г. составила 39,8 %, в то время как на муниципальных выборах - лишь 24,5 %. Таким образом, процедура избрания по конкурсу приходит на смену прежде всего прямым выборам глав населением. Порядка 75 % всех глав муниципальных образований на сегодняшний день избираются не напрямую населением, а опосредованно, представительными органами местного самоуправления.

Таблица 1. Способы формирования института глав муниципальных образований 2016–2021 гг., %

Table 1. Methods of formation of the Institute of heads of municipalities 2016–2021, %

Способ формирования	Год					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Муниципальные выборы	40,7	34,9	31	25,7	24,2	24,5
Выборы из числа депутатов	42	43,7	41	41,2	41	35,3
Конкурс	17	21,1	27,7	32,8	34,5	39,8
Избрание на сходе	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Всего	100	100	100	100	100	100

Составлено автором на основе данных Мониторинга организации и развития системы местного самоуправления в РФ за 2016–2021 гг.

Еще более отчетливо тенденции в способах формирования института глав проявляются, если проанализировать данные по муниципальным районам, городским округам и муниципальным округам, т. е. именно тем муниципальным образованиям, которые составят каркас новой системы самоуправления (табл. 2). В период с 2016 по 2021 гг. доля глав муниципальных районов, избранных на прямых выборах, снизилась с 32,1 % до 11,7 %, а муниципальных округов, соответственно, с 36,7 % до 7,3 %. Глав, избранных из числа депутатов, также стало значительно меньше в обоих типах муниципальных образований. Взамен происходит увеличение доли избранных по конкурсу. Более того, приведенные данные демонстрируют, что такое изменение правил формирования института глав в городских округах имеет более быстрые темпы. За один и тот же период доля руководителей

тронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201502040017> (дата обращения: 30.09.2023)



органов местного самоуправления, избранных по конкурсу, в городских округах увеличилась с 20 % до 75 %, в муниципальных – с 19 % до 54 %.

*Таблица 2. Способы формирования института глав муниципальных районов, городских округов и муниципальных округов в 2016 и 2021 гг., %*

*Table 2. Methods of formation of the institute of heads of municipal districts, city districts and municipal districts in 2016 and 2021, %*

Фактический способ формирования	Тип муниципального образования		
	Муниципальный район	Городской округ	Муниципальный округ
Муниципальные выборы	11,7	7,3	1
Выборы из числа депутатов	34,3	20,1	2
Конкурс	54	72,6	97
Всего	100	100	100

Составлено автором на основе данных Доклада о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2016 и 2021 г.

Будущий институциональный дизайн системы местного самоуправления хорошо демонстрируется на примере муниципальных округов, т. е. абсолютно нового типа управления, в который так или иначе должны быть преобразованы нынешние муниципальные районы. На 01.01.2021 г. в Российской Федерации 99 муниципальных районов были преобразованы в муниципальные округа. Из 99 глав этих округов 96 были избраны на конкурсной основе, двое – из состава депутатов, и один – на прямых муниципальных выборах. При этом различие подходов к муниципальному строительству на уровне региональных властей по-прежнему сохраняется: из 17 субъектов, в которых сформированы муниципальные округа, лишь девять установили конкурс в качестве единственной безальтернативной системы избрания, ещё в четырех субъектах конкурсная система введена на основании соответствия критериям, установленных субъектом. В остальных случаях муниципальные образования имели различную степень формальной свободы<sup>12</sup>.

Можно утверждать, что преобразование муниципальных районов в муниципальные округа сопровождается тенденцией значительного сокращения доли глав, избранных на муниципальных выборах, и увеличения доли тех, кто избран по конкурсу. Иначе говоря, несмотря на то что формально избрание на муниципальных выборах сохраняется в качестве возможного способа формирования института глав, фактически это способ не используется.

<sup>12</sup> Там же.

В 131-ФЗ статус глав зависел от способа их избрания. В случае избрания на муниципальных выборах глава муниципального образования мог либо возглавить местную администрацию, либо стать председателем представительного органа. В случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава, в соответствии с первой редакцией, глава становился председателем представительного органа, а с 2015 г. мог также возглавлять местную администрацию (совмещение этих должностей не допускалось). Несмотря на то что четких правил по поводу занимаемых должностей не сформулировано, на практике главы, избранные на прямых выборах, занимали пост главы администрации, а избранные Советами депутатов становились председателями этих Советов. Исключения из сложившихся негласных правил единичны.

В сельских поселениях, а также во внутригородских муниципальных образованиях города федерального значения глава мог одновременно возглавлять администрацию и быть председателем Совета депутатов. Практика совмещения должностей использовалась первоначально даже в случае избрания по конкурсу. Данные 2016 г. показывают, что из 3784 глав муниципальных образований, избранных по конкурсу, 1077 совмещали должность председателя Совета депутатов и главы администрации. Такая практика прекратилась с принятием Федерального закона от 30 октября 2018 г. № 384-ФЗ<sup>13</sup>. В целом модель совмещения должностей использовалась в 2016 г. в 62 % сельских муниципалитетов; к 2021 г. эта цифра сократилась до 41 %. Связано это было с внедрением на поселковом уровне самоуправления модели назначения глав по конкурсу. Кроме того, сочетание конкурсного способа избрания глав сельских поселений со статусом глав-совместителей было определено как недопустимое. В случае избрания по конкурсу глава муниципального образования в обязательном порядке становился главой местной администрации, это правило действовало во всех типах муниципальных образований.

Поскольку статус главы муниципального образования напрямую зависит от способа его избрания, то закономерна тенденция увеличения доли глав, занимающих должность главы местной администрации (табл. 3). В период с 2016 по 2021 гг. она увеличилась с 28,1 % до 48,7 %. Это происходит за счёт уменьшения доли совместителей, в то время как доля глав, занимающих пост председателя Совета депутатов, остаётся неизменной.

Данные за 2021 г. показывают, что в муниципальных районах, городских и муниципальных округах подавляющее большинство занимало должность главы местной администрации (табл. 4). Более того, при преобразовании муниципальных районов в муниципальные округа прослеживается четкая тенденция сокращения доли глав муниципальных образований, занимающих должность председателя Совета депутатов.

<sup>13</sup>Федеральный закон от 30.10.2018 № 384-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. —URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201810310012> (дата обращения: 30.09.2023)

Таблица 3. Статус глав муниципальных образований в 2016–2021 гг., %

Table 3. The status of heads of municipalities in 2016–2021, %

Статус глав фактический	Год					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Председатель совета депутатов	21,3	21,4	21,3	19,7	20,3	21,3
Глава администрации	28,1	26,7	34,6	35,1	40,9	48,7
Совместитель	50,6	51,9	44,1	45,2	38,8	30
Всего	100	100	100	100	100	100

Составлено автором на основе данных Мониторинга организации и развития системы местного самоуправления в РФ за 2016–2021 гг.

Таблица 4. Статус глав муниципальных районов, городских округов и муниципальных округов на 01.01.2021 г., %

Table 4. Status of heads of municipal districts, city districts and municipal districts as of 01.01.2021, %

Статус глав фактический	Тип муниципального образования		
	Муниципальный район	Городской округ	Муниципальный округ
Председатель Совета депутатов	32	19,3	2,2
Глава администрации	68	80,7	97,8
Всего	100	100	100

Составлено автором на основе данных Доклада о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2021 г.

Законопроект-2021 в вопросе формирования института глав практически полностью повторяет положения 131-ФЗ. Формирование института глав предусматривает три возможных способа избрания: населением на муниципальных выборах; представительным органом из своего состава и представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ (22, ст. 19, п. 2)<sup>14</sup>. В последнем случае главу муниципального образования также выбирают депутаты, но кандидаты на пост главы представляются не специально сформированной конкурсной комиссией (такая схема предполагалась 131-ФЗ), а непосредственно главой региона. Таким образом, даже формально имеет место

<sup>14</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: 30.09.2023)

усиление зависимости местного самоуправления от органов государственной власти. Статус глав определяется в зависимости от способа избрания по правилам, аналогичным правилам 131-ФЗ. В первых двух случаях глава муниципального образования может возглавлять либо Совет депутатов, либо местную администрацию. В случае избрания из числа кандидатов глава возглавляет местную администрацию.

Хотя в данном случае невозможно указать более-менее точные прогнозы относительно способов формирования института глав в дальнейшем, можно попытаться оценить приведенные данные с точки зрения общих закономерностей развития отечественного самоуправления. Выделенный нами тренд на потерю им институциональной независимости на уровне конкретных практик проявляется как отказ от прямых выборов в пользу опосредованных и распространение модели избрания по конкурсу. Можно предположить, что в случае усиления отмеченного тренда именно избрание по конкурсу окажется основным способом формирования. Также можно предположить, что, возможно, будет установлен единственный способ формирования института глав местного самоуправления – путем назначения главой субъекта Федерации. Вероятность обеих прогнозов обусловлена как приведёнными выше данными, так и тенденцией на унификацию функционирования различных уровней, составляющих единую систему публичной власти.

### Представительные органы местного самоуправления

В вопросе формирования представительного органа для муниципальных районов 131-ФЗ изначально предусматривал два альтернативных способа формирования: путем избрания на муниципальных выборах и путем делегирования из глав и депутатов поселений, входящих в состав муниципального района (ст. 35, п. 4)<sup>15</sup>. При этом приоритетным оказывался способ избрания на муниципальных выборах, который применялся, если иное не было установлено специально. В дальнейшем два варианта формирования были распространены также на представительные органы городского округа с внутригородским делением.

Практика формирования представительного органа путем делегирования, которая до этого была «запасным вариантом», стала получать все большее распространение после витка реформ 2014–2015 гг. Расчеты, сделанные на основе данных, ежегодно предоставляемых Министерством юстиции РФ, показывают, что в муниципальных районах доля фактически действующих представительных органов, сформированных путем делегирования, к 2015 г. составляла 28 %, а к 2021 г. увеличилась до 40 % (на 01.01.2021 г. путем делегирования были сформированы 634 состава представительных органов из 1603)<sup>16</sup>. При этом из 77 ре-

<sup>15</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 30.09.2023)

<sup>16</sup> Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.). [Электронный ресурс] // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. — URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/informacionno-anal>

гионов, в которых существуют муниципальные районы, на 01.01.2021 г. система делегирования применялась в 38. В том числе в 26 регионах ее применение регламентировано законами субъектов федерации как единственно возможный способ формирования муниципальных legislatures или как единственно соответствующий специально установленным критериям. При применении системы делегирования законы большинства субъектов РФ устанавливают равные нормы представительства для всех поселений независимо от численности их жителей. Применение неравной нормы предполагает представленность различных поселений в зависимости от численности их жителей. Такая система предусматривается или допускается законами 14 субъектов РФ. В соответствии с 131-ФЗ при формировании представительных органов городских округов с внутригородским делением может применяться как система делегирования, так и система прямых выборов. На 01.01.2021 г. в каждом из трёх существующих в РФ городских округов с внутригородским делением применялась система делегирования. Иначе говоря, в этом типе муниципальных образований она получила повсеместное распространение.

В новом Проекте закона о местном самоуправлении формирование представительного органа происходит одним-единственным способом – путем избрания на муниципальных выборах (ст. 15, п. 1)<sup>17</sup>. Делегирование в качестве способа формирования в новом законе не предусмотрено, что вполне закономерно, поскольку подобный способ предполагает двухуровневую систему самоуправления. Таким образом, в вопросе формирования представительных органов самоуправления Законопроект-2021 возвращается к модели ФЗ 1995 г. Способ формирования представительного органа местного самоуправления оказывается тем вопросом, который предполагает единственно возможный способ решения.

Замысел законодателя относительно реорганизации института местного самоуправления прослеживается уже на этапе внесения изменений в 131-ФЗ. Для тех типов муниципальных образований, которые предполагается оставить после новой муниципальной реформы (это муниципальный округ, городской округ и внутригородское муниципальное образование в городах федерального значения), в качестве единственно возможного способа формирования представительного органа 131-ФЗ предусматривает избрание на муниципальных выборах.

Основным способом формирования представительных органов местного самоуправления на протяжении всей истории постсоветской России оставались муниципальные выборы. Это ставит формирование местных legislatures в зависимость от выборного законодательства. Изменения в выборном законодательстве определяют всю процедуру: правила допуска и участия кандидатов,

---

itcheskiematerialyoraizvitiisistemymestnogosamoupravleniyavrossiyskojfederacii00.docx (дата обращения: 30.09.2023); Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в РФ за 2020 г. [Электронный ресурс] // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. — URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202115.docx> (дата обращения: 30.09.2023).

<sup>17</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: 30.09.2023)

распределение депутатских мандатов между ними. Как известно, использование той или иной системы избрания оказывается решающим для представленности различных партий в легислатурах различного уровня, что, в свою очередь, определяет консолидированность легислатур, их подконтрольность государственным органам и партии власти. Как показывают исследования, в странах, в которых установилась партийная система с доминирующей партией (именно к такому типу относится современная РФ), использование мажоритарной системы приводит к увеличению в представительных органах доли кандидатов от этой партии. А использование смешанной и пропорциональных систем избрания, напротив, ведет к большей представленности прочих партий.

В России политика федерального центра в отношении политических партий пережила несколько этапов в развитии – от периода повсеместного внедрения модели избрания по партийным спискам до отката в сторону использования мажоритарной модели. Это дает исследователям повод говорить о том, что в сфере избирательного права на муниципальном уровне имеют место «зигзаги, превратившиеся в круговорот», а сама политика в отношении партий используется как инструмент в борьбе за политическое влияние [Кынев, 2020]. Данные, приведенные в табл. 5, показывают, что за последние пять лет доля представительных органов, сформированных по пропорциональной либо смешанной системе (т. е. с использованием партийных списков), неуклонно сокращалась.

Таблица 5. Способы формирования представительных органов муниципальных образований в 2016–2020 гг., %

Table 5. Methods of formation of representative bodies of municipalities in 2016–2020, %

Способ формирования	Год				
	2016	2017	2018	2019	2020
Избрание по мажоритарной системе	93,8	95,1	95,3	96,6	96,8
Избрание по пропорциональной или смешанной системе	6,2	4,9	4,7	3,4	3,2
Всего	100	100	100	100	100

Составлено автором на основе данных Мониторинга организации и развития системы местного самоуправления в РФ за 2016–2020 гг.

На начало 2020 г. в муниципальных образованиях РФ действовало в общей сложности 647 составов, сформированных с использованием партийных списков, в том числе 138 сформированных по пропорциональной системе и 509 – по смешанной системе избрания. По партийным спискам были избраны 11300 депутатов (или 5,5 % от общего числа депутатов, избранных на прямых выборах), в том числе 7,8 тысяч (68,3 %) выдвигались «Единой Россией»; 1,9 тысяч (17,2%) – КПРФ; 0,7 тысячи (6,1%) – ЛДПР; 0,6 тысяч (5,4%) – «Справедливой Россией»; 0,3 тысячи

(2,8 %) – иными политическими партиями и местными избирательными объединениями<sup>18</sup>.

Прогноз по поводу представленности партий в муниципальном процессе в обновленной системе самоуправления достаточно затруднителен. Законопроект-2021 предусматривает возможность формирования представительных органов по партийным спискам. Есть отдельная статья, регламентирующая деятельность партийных фракций в легислатурах (то есть деятельность партий на муниципальном уровне предусматривается федеральным законодателем). На данный момент мажоритарная избирательная система применяется практически во всех муниципальных округах и внутригородских муниципальных образованиях в городах федерального значения. Смешанная пропорционально-мажоритарная система является преобладающей в городских округах – административных центрах субъектов РФ, а также активно применяется в городских округах и внутригородских районах. Учитывая, что после вступления в силу Законопроекта-2021 представительные органы сельских поселений (именно они составляют более 80 % всех муниципальных образований и избираются по мажоритарной системе) окажутся расформированы, то доля легислатур, сформированных на пропорциональной и смешанной основе, вырастет относительно общей численности всех муниципальных образований. Однако реальная распространенность различных систем избрания будет зависеть от совокупности факторов, прежде всего от линии государства в отношении партийной системы.

### Выводы

С точки зрения опыта, накопленного Россией в постсоветский период, изменения, происходящие в отечественном местном самоуправлении, связаны с поиском собственной уникальной и аутентичной модели развития, показывая, в каком направлении они происходят. Основные из них связаны с постепенным отказом от ценностей демократического транзита в пользу ценностей, более соответствующих российским культурным, политическим и социально-экономическим реалиям.

Основная тенденция в развитии системы местного самоуправления – потеря институциональной независимости и включение в единую вертикаль власти. Проведенный нами анализ показывает, каким образом происходит выстраивание новой самобытной модели местного самоуправления в ее отдельных практических аспектах, прежде всего в вопросах структуры и способах формирования органов власти на местах, а изменение концептуальных и теоретических схем в понимании тех или иных явлений соотносится с реальными процессами их функционирования.

С одной стороны, для органов местного самоуправления состав основных элементов не меняется на протяжении всех этапов развития. В качестве таковых

---

<sup>18</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) [Электронный ресурс] // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. — URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-2019-2020.pdf> (дата обращения: 30.09.2023)

выступают представительный орган, глава муниципального образования и местная администрация. Назревшие перемены происходят за счет изменений в способах формирования органов местного самоуправления, а также принципов их взаимоотношений с органами государственной власти.

В вопросе формирования института глав муниципальных образований потеря институциональной независимости проявилась в том, что в большинстве регионов модель самоуправления выбирается региональным законодателем, но из числа вариантов, предложенных в федеральном законе. Другими словами, большая часть муниципалитетов любого уровня лишена возможности самостоятельно выбирать модель самоуправления даже из предложенного ограниченного спектра.

Тенденция потери институциональной независимости ярко проявилась также в виде введения процедуры избрания глав по конкурсу. Распространение такого способа вытеснило все прочие: значительно сократилось число муниципалитетов, в которых глава избирался на прямых муниципальных выборах, также, пусть и в меньшей степени, сократилась доля муниципалитетов, где главу выбирают из числа совета депутатов. Законопроект-2021 лишь усиливает данную тенденцию, модифицируя конкурсную модель таким образом, что кандидаты на пост главы муниципалитета предлагаются непосредственно руководителем региона, а их подотчетность этому главе усиливается.

В вопросе формирования представительных органов муниципальных образований в рамках действия 131-ФЗ получила распространение практика делегирования депутатов с уровня поселений на уровень округов и районов. Такая модель фактически замещала формирование муниципальных legislатур верхнего уровня путем прямых выборов. Законопроект-2021 формально вернулся к модели 1995 г., допустив лишь один способ формирования представительных органов – путем избрания на прямых выборах. Однако происходит это в условиях упразднения поселенческого уровня самоуправления и введения одноуровневой системы самоуправления.

Таким образом, мы видим, что в способах формирования органов местного самоуправления последовательно закрепляются изменения, связанные с усилением влияния государства на этот институт. Наиболее ярко это проявилось в создании единой системы публичной власти, в рамках которой самоуправление оказывается нижним звеном единой управленческой вертикали. Все отмеченные процессы демонстрируют кристаллизацию оптимальной модели как местного самоуправления, так и, шире, развития общества и государства в современной России.

### Список литературы

- Зазулина М. Р.** Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы // Вестн. Кемер. гос. ун-та. Сер.: Полит., социол. и экон. науки. 2022. Т. 7. № 3. С. 275–284. DOI 10.21603/2500-3372-2022-7-3-275-284.
- Кынев А. В.** Двадцатилетие путинской избирательной реформы: зигзаги, превратившиеся в круговорот // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2020. № 1(129). С. 62–75.



- Лексин В. Н.** Что происходит с местным самоуправлением в России? // Федерализм. 2016. № 1(81). С. 65–76.
- 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.
- 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: монография / под ред. А. О. Брезмана СПб.: Норма, 2008. 367 с.
- Упоров И. В.** Глава местной администрации в системе органов местного самоуправления: от единоначалия к коллегиальности? // Междунар. журн. гуманитар. и ест. наук. 2022. № 1–2(64). С. 154–158. DOI 10.24412/2500-1000-2022-1-2-154-158.

### References

- Kynev A. V.** Twenty years of Putin's electoral reform: zigzags that turned into a cycle // Neprikosnovenny`j zapas. Debaty` o politike i kul`ture. 2020. № 1(129). P. 62–75. (In Russian)
- Leksin V. N.** What is going on with the local self-government in Russia? // Federalizm. 2016. № 1(81). P. 65–76. (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. № 4. P. 22–44. (In Russian)
- Pashencev V.** Organization of local self-government in Russian regions: data 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)
- Uporov I. V.** Head of local administration in the system of local self-government: from unity of management to collegiality? // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2022. № 1-2(64). P. 154–158. (In Russian). DOI 10.24412/2500-1000-2022-1-2-154-158.
- Zazulina M. R.** Integrating into the System: Local Self-Government in the Context of the New Federal Reform // Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki, 2022. № 7(3). P. 275–284. (In Russian). DOI 10.21603/2500-3372-2022-7-3-275-284.

---

---

### Информация об авторе

**Зазулина Мария Рудольфовна**, кандидат философских наук  
старший научный сотрудник, Институт философии и права СО РАН

### Information about the Author

**Mariia R. Zazulina**, Candidate of Science (Philosophy)  
Senior Researcher, Institute of Philosophy and Law SB RAS

*Статья поступила в редколлегию 30.11.2023;  
одобрена после рецензирования 19.01.2024; принята к публикации 24.01.2024*

*The article was submitted 30.11.2023;  
approved after reviewing 19.01.2024; accepted for publication 24.01.2024*