

Научная статья

УДК 316.334.3, 323

DOI 10.25205/2541-7517-2022-20-2-127-142

## **Институциональный минимализм как тренд развития местного самоуправления в современной России**

**Мария Рудольфовна Зазулина**

Институт философии и права СО РАН  
Новосибирск, Россия

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

### *Аннотация*

Статья посвящена анализу грядущей реформы местного самоуправления, инициированной поправками в Конституцию РФ (2020) и Проектом Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенным на рассмотрение ГД РФ в декабре 2021 г. Целью исследования выступает выявление и анализ тенденций в развитии институциональной организации местного самоуправления, проявившихся в контексте разработки нового законопроекта. Показано, что в сфере отечественного местного самоуправления складывается особый тип институциональной организации, который можно определить как институциональный минимализм. Выделены его основные черты. Сделан вывод о том, что проявления институционального минимализма возможны лишь в условиях продолжения таких тенденций, как огосударствление и унификация местного самоуправления, которые ранее существовали, но оказались еще более усилены в связи с выстраиванием единой системы публичной власти.

### *Ключевые слова*

местное самоуправление, реформа, государственная власть, муниципальная власть, публичная власть, политическая система, институт, институциональная организация

### *Для цитирования*

Зазулина М. Р. Основание, способы и формы сопряжения синергетики и социально-гуманитарного знания (на примере процессов сепаратизма) // Сибирский философский журнал. 2022. Т. 20, № 2. С. 127–142. DOI 10.25205/2541-7517-2022-20-2-127-142

© Зазулина М. Р., 2022

## Institutional Minimalism as a Trend in the Development of Local Self-Government in Modern Russia

Mariia R. Zazulina

Institute of Philosophy and Law, 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 analysis of the upcoming reform of local self-government initiated by amendments to the Constitution of the Russian Federation (2020) and the Draft Federal Law No. 40361-8 «On general principles of the organization of local self-government in a unified system of public authority», submitted to the State Duma of the Russian Federation in December 2021. The purpose of the study is to identify and analyze trends in the development of the institutional organization of local self-government, manifested in the context of the development of the new Draft Federal Law. It is shown that a special type of institutional organization is emerging in the sphere of domestic local self-government, which can be defined as institutional minimalism. Its main features are highlighted. It is concluded that the manifestations of institutional minimalism are possible only in the conditions of continuation of such trends as the strengthening state control and unification of local self-government, which previously existed, but were further strengthened in connection with the building of a unified system of public power.

### Keywords

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

### For citation

Zazulina M. R. Institutional minimalism as a trend in the development of local self-government in modern Russia. *Siberian Journal of Philosophy*, 2022, vol. 20, no. 2, p. 127–142. (In Russ.) DOI 10.25205/2541-7517-2022-20-2-127-142

Процессы формирования института местного самоуправления в постсоветской России выступают частью модернизационных процессов. А периодическая смена этапов реформирования отражает изменяющиеся стратегии политических элит в поиске оптимальной модели самоуправления, отвечающей российским реалиям.

Смена этапов реформирования сопровождается изменением законодательства: принятием федеральных законов либо их значительным изменением. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее 154-ФЗ) обозначил начало первого этапа, который характеризуется значительным разнообразием формирующихся региональных моделей местного самоуправления и был назван исследователями периодом «муниципальной революции» [Митрохин, 1999. С. 29]. Второй этап был связан с принятием Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее 131-ФЗ), направленность которого была во многом

<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> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Росс. газ. № 202. 08.10.2003.

противоположна предыдущему закону. Сфера местного самоуправления оказалась унифицирована в масштабах всей страны, что дало исследователям повод говорить о наступлении этапа «муниципальной контрреволюции» [Гельман и др., 2008. С. 12]. Отдельно стоит упомянуть блок поправок, внесенных в 131-ФЗ в 2014–2016 гг., который фактически ознаменовал начало очередного, третьего этапа в развитии отечественного самоуправления, связанного с усилением влияния государства.

Таким образом, на каждом этапе проявились свои тенденции, характеризующие основную направленность в развитии отечественного местного самоуправления. Следствием действия каждого из перечисленных законов стало формирование особой институциональной организации местного самоуправления, определяющей правила и характерные черты его функционирования.

В конце 2021 г. на обсуждение в Государственную Думу РФ был представлен Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>3</sup> (далее Законопроект-2021). На данный момент проект рассмотрен в первом чтении и находится на доработке. Предполагается, что отдельные положения нового законопроекта вступят в силу уже с 1 января 2023 г. До 1 января 2028 г. будет длиться переходный период, после чего закон 2003 г. утратит силу и в полном объеме начнут действовать положения нового закона о местном самоуправлении.

В целом, несмотря на то что поправки в законопроект еще вносятся, причем при активном привлечении общественности к обсуждению, дизайн местного самоуправления, подразумеваемый им, вырисовывается достаточно отчетливо. Фигуры законодателей, инициировавших разработку законопроекта, не оставляют сомнений в том, что он будет принят. Об этом же свидетельствует правовой и законотворческий контекст, в котором происходит разработка нового Законопроекта. Как отмечается в Пояснительной записке, он «подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти»<sup>4</sup>. Таким образом, Законопроект-2021 представляет собой не просто пакет с поправками в действующий 131-ФЗ, а принципиально новое законодательство в муниципальной сфере. Его принятие подразумевает кардинальную реформу и означает начало нового этапа в развитии отечественного самоуправления.

В связи с этим актуальным представляется рассмотрение основных положений Законопроекта-2021, анализ политического и правового контекста, в котором происходит его продвижение, а также выявление трендов развития местного самоуправления с точки зрения новизны или продолжения предыдущих тенденций, включая анализ особенностей проявления продолжающихся тенденций на новом этапе развития местного самоуправления. В данной работе предметом

<sup>3</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: 30.04.2022)

<sup>4</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: 30.04.2022)

исследования выступает местное самоуправление как особый тип институциональной организации, складывающийся под влиянием совокупности политических, правовых, экономических и социокультурных условий и определяющий правила функционирования в этой сфере. Целью исследования выступает выявление и анализ тенденций в развитии институциональной организации местного самоуправления, проявившихся в контексте разработки нового Законопроекта.

Методологически исследование опирается на положения неинституциональных теорий (Д. Норт, Дж. Бьюкенен, Э. Остром), которые в качестве основных элементов реальности рассматривают институты, а институты трактуют как правила игры. Во второй половине XX в. Э. Остром предложила понятие «институциональный дизайн» для определения строения особенных институциональных комплексов, определяющих правила поведения в той или иной сфере. Идея Остром заключается в том, что для решения одних и тех же проблем различные общества и социальные группы используют различные институты, то есть различные комплексы правил поведения [Остром, 2013]. Множество исторически неповторимых форм институционального дизайна соответствует многообразию исторически сложившихся и географически социально и культурно экономически обусловленных форм поведения и правил взаимодействия.

В отечественных экономических и политических науках понятие институциональный дизайн употребляется как синонимичное таким понятиям, как «институциональная организация», «институциональное проектирование» и активно используется при анализе российских реформ [Вольнский, 2018]. Оно может означать и процесс трансформации институтов, зачастую имеющий запланированный характер, и результат этого процесса. В отечественных исследованиях данный подход активно применяется для анализа политических институтов и, в частности, для анализа особенностей институциональной организации местного самоуправления на предыдущих этапах развития [Реформа..., 2008; Нечаев, 2006].

Мы определяем институциональную организацию как комплекс институтов, связанных между собой в систему и регламентирующих какую-либо сферу общественной жизни. При этом в зависимости от условий развития количество элементов системы может быть различным, характер элементов может быть различным (формальные и неформальные), различными могут быть отношения между элементами, сложность системы (может включать в себя подсистемы и сама входит в качестве составного элемента в систему более высокого уровня), внутри институциональной организации всегда существует иерархия как основной принцип связи между ее элементами. Институциональная организация местного самоуправления может быть определена в этом случае как внутренне согласованный и относительно устойчивый комплекс институтов (набор формальных и неформальных правил и соглашений), регулирующих отношения между обществом и государственной властью и местной властью по вопросам решения вопросов местного значения с целью обеспечения жизнедеятельности сообществ, проживающих на определенных территориях.

Также подчеркнем, что исследование грядущей реформы местного самоуправления и формирующегося нового институционального дизайна обладает

значительной степенью новизны. Прежде всего в силу того, что сам законопроект предложен достаточно недавно и является предметом непосредственного обсуждения политиков, представителей общественности и экспертного сообщества. На данный момент, несмотря на активное упоминание в прессе и достаточное количество официальных документов правового характера, эта тема получила освещение в работах лишь небольшого количества исследователей [Зикеев, 2022; Упоров, 2022].

### **Институциональный минимализм как особенность новой институциональной организации местного самоуправления**

Анализ Законопроекта-2021 показывает, что он содержит значительное количество пунктов, связанных с упрощением институциональной организации местного самоуправления. Реформа предполагает отказ от двухуровневой системы самоуправления в пользу одноуровневой. При этом будет упразднен «нижний» поселенческий уровень, в то время «верхний» уровень самоуправления сохранится в качестве единственно возможного. Таким образом, произойдет укрупнение элементов системы за счет слияния поселенческого и окружного уровней. В количественном отношении это приведет к сокращению общего числа муниципальных образований на 87 %: именно такова сейчас доля сельских и городских поселений (по данным Министерства юстиции РФ, на 1 января 2021 г. общее количество муниципальных образований в РФ составило 20 184, в том числе 1327 городских поселений и 16 235 сельских поселений<sup>5</sup>).

Еще одним последствием упразднения поселенческого уровня самоуправления окажется значительное сокращение депутатского корпуса, то есть лиц, непосредственно задействованных в процессах принятия решений в сфере местного самоуправления. На 1 января 2021 г. общая численность депутатского корпуса в муниципальных образованиях составила 203,3 тысячи депутатов, в том числе 17,3 тысячи депутатов представительных органов городских поселений и 147,0 тысяч депутатов представительных органов сельских поселений<sup>6</sup>. Количество депутатов сократится на 81 %.

Произойдет сокращение видового разнообразия муниципалитетов. Вместо восьми видов муниципальных образований, имеющих на данный момент, останется всего три: городской округ, муниципальный округ, внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения (Ст. 9, п. 2)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс] // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202115.docx> (Дата обращения: 30.04.2022)

<sup>6</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс] // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202115.docx> (Дата обращения: 30.04.2022).

<sup>7</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной

Переход к одноуровневой системе также отразится и на количестве полномочий, распределяемых между муниципальными образованиями различного уровня, а также между муниципальными образованиями и органами государственной власти. На данный момент практика перераспределения полномочий имеет повсеместное распространение. В 2020 г. в передаче полномочий с уровня поселения на уровень района участвовало 87,0 % от общего числа городских и сельских поселений и 91,8 % муниципальных районов. Самостоятельно решать все вопросы местного значения могли органы местного самоуправления в 11,6 % городских поселений в 43 регионах и 14,3 % сельских поселений в 50 регионах<sup>8</sup>.

Упразднение поселенческого уровня самоуправления автоматически означает исчезновение всего объема полномочий, передаваемых на нижний уровень самоуправления и от него к другим уровням власти. Таким образом, количество взаимосвязей в существующей системе самоуправления также значительно сократится. При этом структура финансового обеспечения полномочий сохраняется в том виде, в каком на данный момент закреплена в 131-ФЗ: это субвенции на осуществление государственных полномочий, субсидии, дотации и иные межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ, а также субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты из местных бюджетов в бюджет субъекта РФ (глава 7)<sup>9</sup>.

Разделение на городские и муниципальные округа сохранится. При этом критериями отнесения муниципального образования к тому или иному виду будут выступать действующие в настоящее время требования к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа, а также к плотности населения на территории городского округа (ст. 9, 13, п. 5)<sup>10</sup>. За городскими и муниципальными округами закрепляется идентичный объем полномочий в количестве 27 штук. Еще 28 полномочий могут быть закреплены за органами местного самоуправления законом субъекта Федерации (ст. 32)<sup>11</sup>. Подробный анализ содержания полномочий, закрепляемых за оставшимися муниципальными образованиями, не входит в задачи данной работы. Отметим, что в целом в рамках нового законопроекта сокращается сфера полномочий местного самоуправления и расширяются полномочия региональных органов власти. Более того, сам факт закрепления одинаковых перечней полномочий за различными видами муниципальных образований еще раз подчеркивает сокращение институционального разнообразия и упрощение системы местного самоуправления.

---

деятельности Государственной Думы РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/626BB5D1-C7D8-4ED3-8AD7-51DA08BF6719> (Дата обращения: 30.04.2022)

<sup>8</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 год [Электронный ресурс] // Сайт Министерства финансов РФ. – URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/07/main/MONITORING\\_2020\\_ITOG.docx](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/07/main/MONITORING_2020_ITOG.docx) (Дата обращения: 30.04.2022)

<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: 30.04.2022)

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же.

В совокупности все отмеченные новеллы позволяют говорить, что в сфере отечественного местного самоуправления складывается особый тип институциональной организации, который можно определить как институциональный минимализм. В самом общем плане институциональный минимализм в политике может пониматься по аналогии с минимализмом в других сферах общественной жизни: архитектуре, дизайне, искусстве. Тогда под институциональным минимализмом мы понимаем такую институциональную организацию, которая характеризуется упрощением, минимизацией составляющих ее элементов и связей между ними. Как можно заметить, тенденция к институциональному минимализму в сфере местного самоуправления проявляется в упрощении системы сразу по нескольким параметрам, происходит сокращение:

- 1) общего количества элементов в системе;
- 2) их функций;
- 3) разнообразия элементов в системе;
- 4) взаимосвязей (отношений) между ними.

Отметим, что в отечественной и зарубежной научной литературе на данный момент отсутствует понятие институционального минимализма применительно к анализу институтов, а значит, до сих пор отсутствовал феномен, ему соответствующий. С одной стороны, это можно воспринимать как свидетельство нежизнеспособности институтов, отвечающих критериям минималистичного дизайна. Поскольку институциональные комплексы формируются в процессе исторического развития, то они, как правило, представляют собой достаточно сложные образования, которые в разной степени могут обладать такими чертами как формализованность, рациональность, эффективность. С другой стороны, минимализм как особенность институциональной организации может выступать маркером процессов, происходящих в исследуемой системе: можно предположить, что сокращение элементов наблюдается при распаде системы, потере ею самостоятельности и включении в более крупную систему в качестве составного элемента.

На наш взгляд, понятие «институциональный минимализм» вполне может быть введено в сферу анализа современных политических институтов, поскольку наиболее точно отражает новый аспект отечественных политических реалий, проявившийся именно в новой реформе местного самоуправления.

Наиболее ярким проявлением институционального минимализма можно считать введение одноуровневой системы местного самоуправления. Однако отметим, что переход к одноуровневой системе не осуществляется отдельно, а существует в изменяющемся институциональном поле, то есть сопровождается введением целого комплекса новых правил, каждое из которых работает в одном и том же направлении упрощения институциональной организации местного самоуправления и сокращения сферы его влияния. В то же время, на наш взгляд, введение одноуровневой системы местного самоуправления может рассматриваться как основная новелла законодателя, которая автоматически вызывает ряд последствий в изменении правил институциональной организации и установление минималистичного институционального дизайна.

Также стоит отметить, что одноуровневая организация местного самоуправления уже получила частичное распространение во второй половине 90-х гг.

XX в., в период действия 154-ФЗ, когда выбор модели развития местного самоуправления осуществлялся на уровне субъектов Федерации. В результате к 1998 г. в 38 субъектах РФ муниципальные образования на уровне поселений были ликвидированы, а их функции переданы на районный уровень [Пашенцев, 1999]. Однако в указанный период одноуровневая модель самоуправления была лишь одним из типов и существовала наряду с двух- и трехуровневыми моделями. Принятый следом 131-ФЗ отошел от одноуровневой модели местного самоуправления в пользу одновременно унифицированного, но более сложного типа институциональной организации местного самоуправления. Новый Законопроект-2021 закрепляет одноуровневую модель организации местного самоуправления как единственно возможную.

Таким образом, ориентация на установление минималистичного дизайна может рассматриваться как новый тренд, который только начал проявляться в сфере местного самоуправления и нашел отражение в Законопроекте-2021. Кроме этого в проекте новой реформы отчетливо проявились тенденции, которые раньше уже существовали в сфере местного самоуправления. Именно они задают контекст для развития институционального минимализма, делая возможным проявление минимализма в отдельно взятой институциональной сфере. Это тенденции к огосударствлению местного самоуправления и к его унификации, которые определяли его развитие на протяжении последних двух десятилетий и которые получили новое специфическое проявление в ходе разработки Законопроекта-2021.

### **Изменения в концептуальной трактовке местного самоуправления и тренд на гиперогосударствление**

Одной из тенденций, которая определяет развитие местного самоуправления, выступает тенденция к огосударствлению местного самоуправления, то есть потеря им самостоятельности в качестве политического института и все большем встраивании во властную вертикаль. О тенденции к огосударствлению местного самоуправления исследователи заговорили в начале 2000-х гг. в связи с принятием 131-ФЗ. Муниципальная реформа 2003 г. воспринималась как часть мероприятий по усилению влияния федерального центра над регионами. При этом самоуправление трактовалось как самостоятельный институт, а в самом тексте 131-ФЗ возможность вмешательства государства в дела местного самоуправления ограничивалась четко оговоренными случаями. В сфере местного самоуправления была введена система правил, единая для всех регионов, кроме этого, установилось главенство федерального законодателя в вопросах регламентации и институциональной организации местного самоуправления. Все это дало исследователям повод говорить об изменениях в концептуальной трактовке отечественного местного самоуправления с общественной на государственную [Нечаев, 2006]. В. Гельман, анализируя реформу 2003 г., охарактеризовал новый этап как этап муниципальной контрреволюции, противоположный этапу муниципальной революции второй половины 1990-х гг. [Реформа..., 2008. С. 12].

Тенденция к огосударствлению местного самоуправления получила развитие в ходе принятия поправок к Конституции РФ в 2020 г. Во-первых, в текст Кон-

ституции было введены понятия «публичная власть», «единая система публичной власти» и «органы, входящие в единую систему публичной власти» (ст. 80 ч. 2)<sup>12</sup>. Во-вторых, были внесены значительные изменения в главу 8, содержащую статьи, касающиеся института местного самоуправления. В тексте обновленной Конституции отсутствует упоминание поселенческого принципа как основы территориальной организации самоуправления (о том, как данное положение, введенное два года назад, было реализовано в новом Законопроекте, мы показали выше). В статью 131 введен отдельный пункт: «1.1. Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» (ст. 131 ч. 1 п. 1) Часть 3 статьи 132 гласит: «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» (ст. 132 ч. 3).

На наш взгляд, поправки в Конституцию, официально объединив в рамках единой системы органы государственной власти и местного самоуправления, тем самым легитимизовали тесное взаимодействие, уже существующее между этими структурами, сложившееся под воздействием комплекса социально-экономических, исторических и культурных факторов. Данной позиции придерживаются и другие исследователи [Степанов, 2021; Чертков, 2020].

В рамках Законопроекта-2021 тезис о единой системе публичной власти получил последовательное закрепление. Место самоуправления в единой системе публичной власти, а также принципы взаимодействия с органами государственной власти определены в статье 1: «4. В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации» (ст. 1 п. 4)<sup>13</sup>; «6. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 1 п. 6); «8. Органы публичной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами участвуют в решении задач местного самоуправления» (ст. 1 п. 8). Статья 2 содержит следующее положение: «Органы публичной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами обеспечивают установленные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления» (ст. 2 п. 3).

В Пояснительной записке к проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной вла-

<sup>12</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: 30.04.2022)

<sup>13</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: 30.04.2022)

сти» законодатели, ссылаясь на заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3, предлагают следующее понимание принципа единства публичной власти: «Принцип единства публичной власти предполагает “согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан” (Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3)»<sup>14</sup>.

Все изложенные положения показывают, что сфера вопросов местного значения отныне в обязательном порядке оказывается сферой совместной компетенции государства и местного самоуправления. Институт местного самоуправления становится лишь элементом в общей системе политической власти, причем занимает в ней подчиненное положение.

Также отметим, что Законопроект-2021 содержит ряд положений, усиливающих зависимость органов местного самоуправления от органов государственной власти. Сама по себе возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления оказывается одной из самых важных новелл нового законопроекта. В частности, пункт 7 статьи 14 гласит: «Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается в случаях и порядке, предусмотренным настоящим Федеральным законом» (ст. 14 п. 7)<sup>15</sup>. Пункт 1 статьи 19 гласит, что «в соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность» (ст. 19 п. 1).

В качестве одного из способов формирования института глав муниципальных образований сохраняется аналог избрания по конкурсу. Глава может избираться представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ, то есть непосредственно главой региона (ст. 19 п. 2). Отметим, что в соответствии с ФЗ-2003 в аналогичном случае кандидаты на пост главы представляются специально сформированной конкурсной комиссией. Несмотря на то что в качестве возможных способов формирования института глав новый Законопроект-2021 предусматривает и избрание на прямых выборах, и избрание депутатами из своего состава, причем именно избрание по конкурсу скорее всего окажется в дальнейшем наиболее распространенной практикой. Этот способ формирования был введен в 2015 г. и к началу 2021 г. таким образом были избраны 54 % глав муниципальных районов, 73 % глав городских округов и 97 % глав муниципальных округов, то есть главы в тех видах муниципальных

<sup>14</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: 30.04.2022)

<sup>15</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: 30.04.2022)

образований, которые составят новый каркас территориальной организации местного самоуправления<sup>16</sup>.

Новый закон предполагает усиление ответственности глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и предусматривает четкие основания для их отстранения, в том числе в связи с недостижением эффективности.

Все описанные выше пункты показывают особенности проявления тенденции к огосударствлению местного самоуправления на современном этапе.

Если раньше шла смена концептуальных трактовок местного самоуправления от общественной к государственной, то теперь трактовка самоуправления становится не просто государственной, а гипергосударственной. Современные исследователи характеризуют новый подход к построению системы власти как «квазикорпоративный» и отмечают, что происходит трансформация института местного самоуправления из демократического в чисто технократический [Зикеев, 2022. С. 77]. Соглашаясь с данной позицией, отметим, что тренд на огосударствление отражает не просто желание законодателя выстроить сильную систему власти, а включает идеологическую составляющую. Ориентация на западные модели местного самоуправления сменяется стремлением выработать отечественные аутентичные модели. Грядущую реформу местного самоуправления в этом плане можно рассматривать как образец отечественного варианта «импортозамещения демократии». Правовые основания этих процессов были обеспечены внесением поправок в Конституцию РФ, введением категории «единая система публичной власти» и реализацией соответствующих положений в рамках федерального законодательства. Местное самоуправление в таких условиях не просто теряет институциональную независимость, а оказывается лишь одним из элементов общей системы политической власти, ее нижним уровнем.

Очевидно, что грядущие изменения в институциональной организации местного самоуправления не являются ситуативным и спонтанным решением законодателя, а выглядят как продуманная долговременная стратегия. Об этом свидетельствует и характер поправок в Конституцию и изменения в 131-ФЗ, которые постепенно начиная с 2014 г. изменяли правила институциональной организации в сторону ее сближения с государственной властью.

### Два аспекта унификации

Еще одной тенденцией, характеризующей развитие местного самоуправления, является тенденция к унификации элементов системы. Возникновение этой тенденции в современной России связано с принятием 131-ФЗ. Все его новации были связаны с введением единых правил функционирования местного самоуправления на всей территории РФ в противовес многообразию видов и моделей местного самоуправления, существовавшему в период действия 154-ФЗ.

<sup>16</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс] // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202115.docx> (Дата обращения: 30.04.2022)

131-ФЗ ввел двухуровневую систему самоуправления, единую для всех регионов; утвердил закрытый перечень видов муниципальных образований в количестве пяти: городской округ, муниципальный район, городское поселение, сельское поселение, внутригородская территория города федерального значения; определил критерии отнесения муниципалитетов к тому или иному виду муниципальных образований на основе численности населения и территориальных характеристик. Можно предположить, что унификация институциональной организации местного самоуправления была призвана обеспечить баланс между децентрализацией и управляемостью.

В новом Законопроекте-2021 тенденция к унификации оказывается еще более выражена. Она проявляется и в стремлении законодателя установить одинаковый объем полномочий для различных видов муниципальных образований, как мы показали выше. Унификация проявляется и в стремлении снизить видовое разнообразие муниципальных образований, что можно интерпретировать в том числе как снижение общего количества элементов в системе местного самоуправления. В данном случае, на наш взгляд, унификация предстает как одно из проявлений институционального минимализма.

Также мы полагаем, что на современном этапе происходит не только процесс унификации системы местного самоуправления как таковой, но также имеет место унификация элементов внутри единой системы политической власти.

Можно выделить целый ряд моментов, в которых этот процесс проявляется наиболее ярко. В соответствии с концепцией единой системы публичной власти РФ ее частями являются не только местное самоуправление, но и органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях. Реформа региональных органов власти была инициирована осенью 2021 г. (то есть менее чем за полгода до внесения Законопроекта МСУ-2021) путем внесения в Государственную Думу РФ соответствующего законопроекта и затем принятия Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>17</sup> (далее 414-ФЗ). В Пояснительных записках к обоим законопроектам указывается, что каждый из них «подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти»<sup>18</sup>. Заключение Правительства РФ на Законопроект МСУ содержит прямые и неоднократные рекомендации привести его текст в соответствие с положениями уже принятого 414-ФЗ<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. – N 296 (8645). – 27.12.2021

<sup>18</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:// https://sozd.duma.gov.ru/download/6E13A1A9-6E8B-4F98-9B52-4A9427FBF667](http://https://sozd.duma.gov.ru/download/6E13A1A9-6E8B-4F98-9B52-4A9427FBF667) (Дата обращения: 30.04.2022); Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/B893AE5F-7529-4265-BC75-A98B00E5689B> (Дата обращения: 30.04.2022)

<sup>19</sup> Официальный отзыв Правительства Российской Федерации на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государствен-

414-ФЗ закрепляет принципы деятельности органов публичной власти на уровне субъектов РФ. Речь идет о региональных органах власти и принципах их взаимодействия с федеральными и муниципальными органами власти. Сравнительный анализ Законопроекта-2021 и 414-ФЗ показывает, что многие положения законопроекта, в том числе касающиеся ответственности глав муниципальных образований, сформулированы по аналогии с соответствующими пунктами 414-ФЗ, регламентирующими ответственность глав регионов.

В том числе законопроект содержит пункты, направленные на установление ответственности глав субъектов РФ перед Президентом РФ с одной стороны и ответственности должностных лиц местного самоуправления перед главой субъекта РФ, с другой стороны. Согласно данному закону, Президент РФ вправе объявить выговор, вынести предупреждение и отрешить от должности главу субъекта РФ в случае ненадлежащего им исполнения своих обязанностей (ст. 29)<sup>20</sup>. Аналогично глава региона вправе вынести предупреждение и отстранить от должности главу муниципального образования или администрации в случае ненадлежащего исполнения обязанностей и непринятия мер по устранению причин предупреждения в течение месяца (ст. 25 пп. 12, 13)<sup>21</sup>.

На данный момент на рассмотрении в ГД РФ находится пакет поправок к 414-ФЗ, которые касаются дальнейшего уточнения критериев оценки работы глав муниципальных образований и местных администраций со стороны глав регионов. При этом, как указывают законодатели, механизмы реализации вышеуказанных положений должны быть урегулированы Законом-2021<sup>22</sup>.

Таким образом, можно утверждать, что реформа местного самоуправления выступает частью более масштабной реформы всей системы политической власти. Реформа местного самоуправления и его сближение с органами государственной власти оказывается не отдельным процессом, а частью общей реформы системы политической власти в направлении выстраивания единой системы публичной власти. В ходе общей реформы процессы реформирования различных уровней власти происходят параллельно и унифицированно. В частности, процесс реформирования местного самоуправления происходит по аналогии и параллельно с унификацией структуры региональной власти, под контролем федеральных властей и в направлении последовательного развития положений Конституции РФ.

---

ной Думы П. В. Крашенинниковым [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/4E57762A-453C-45BB-B510-C1B268537D1D> (Дата обращения: 30.04.2022)

<sup>20</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Законодательная база Российской Федерации. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_404070/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/) (Дата обращения: 30.04.2022).

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Законопроект № 93457-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/2F306F55-B6BA-4BAD-92D0-D1A940BB54EB> (Дата обращения: 30.04.2022).

### Заключение

Итак, грядущая муниципальная реформа не отменяет основные тенденции в развитии местного самоуправления сложившиеся на предыдущем этапе развития, а, напротив, усиливает их. Тенденция к огосударствлению местного самоуправления продолжается в виде выстраивания единой системы публичной власти, в которой местная власть оказывается элементом, зависимым от власти государственной. Процессы унификации внутри системы местного самоуправления также усиливаются и дополняются процессами унификации между различными уровнями власти внутри выстраиваемой единой системы публичной власти.

Важным этапом отношений государства и местного самоуправления оказывается, на наш взгляд, переоценка ценностей. То, что раньше рассматривалось в качестве препятствий на пути достижения западных стандартов (вертикализация, унификация, недостаточность инициатив снизу, неразвитость культуры демократического участия), на современном этапе начинает восприниматься как неизменный культурный паттерн, который должен учитываться и воспроизводиться в политическом процессе. Именно он и оказывается новой целью политического реформирования, в том числе в сфере местного самоуправления. Вся стратегия в целом характеризуется отходом от принципа безоговорочного транзита демократических институтов и ориентацией на поиск модели, более соответствующей социально-экономическим и культурным реалиям России.

Можно утверждать, что на фоне указанных процессов характерной чертой новой институциональной организации станет институциональный минимализм: упрощение системы местного самоуправления, снижение количества ее элементов, участников и взаимосвязей между ними. Феномен институционального минимализма интересен как проявление закономерностей развития и особенностей институциональной организации в обществах, развивающихся по транзитному типу и переживающих откат от демократических к авторитарным моделям развития. Появление этого феномена выдвигает интересные вопросы относительно факторов, влияющих на его развитие, особенностей и границ его проявления в различных условиях. Представляется, что институциональный минимализм представляет собой тип институциональной организации, который может существовать только в контексте включения в более широкую систему.

Сама возможность такой институциональной организации в сфере местного самоуправления обусловлена снижением автономии самоуправления. Упрощение системы в данном случае достигается за счет встраивания местного самоуправления в более крупную систему политической власти, элементы которой принимают на себя часть его функций.

### Список литературы / References

- Волынский А. И.** Институциональный дизайн и теория реформ в российском экономическом дискурсе / А. И. Волынский // *Terra Economicus*. 2018. Т. 16. № 4. С. 29–40. DOI 10.23683/2073-6606-2018-16-4-29-40.

- Voly' nskij A. I.** Institucional'ny'j dizajn i teoriya reform v rossijskom e'konomicheskom diskurse [Institutional design and theory of reforms in russian economic discourse] *Terra Economicus*, 2018, vol. 16, no. 4, pp. 29-40. (In Russ.)
- Зикеев В. А.** Технократизация местного самоуправления // Вопросы местного самоуправления: стратегия и практика муниципального развития. 2022. № 1 (97). С. 74–77.
- Zikeev V.** *Technocratizaciya mestnogo samoupravleniya* [Technocratization of local self-government]. *Voprosy' mestnogo samoupravleniya: strategiya i praktika municipal'nogo razvitiya – Issues of local self-government: strategy and practice of municipal development*, 2022, no.1 (97), pp. 74-77. (In Russ.)
- 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.
- Mitrokhin S.** Osobennosti realizacii municipal'nogo proekta v Rossii: nekotory'e aspekty' federal'noj politiki [Features of the implementation of a municipal project in Russia: some aspects of federal policy] *Reforma mestnogo samoupravleniya v regional'nom izmerenii* [Reform of local self-government in the regional dimension] Moscow: MONE, 1999. pp. 29–30. (In Russ.)
- Нечаев В. Д.** Основные тенденции в институциональной организации местного самоуправления в современной России / В. Д. Нецаев // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз (Журн. полит. философии и социологии политики). 2006. № 4. С. 22–44.
- Nechaev V. D.** *Osnovny'e tendencii v institucional'noj organizacii mestnogo samoupravleniya v sovremennoj Rossii* [The main trends in the institutional organization of local self-government in modern Russia] *Politiya: Analiz. Xronika. Prognoz (Zhurnal politicheskoy filosofii i sociologii politiki)*, 2006, no. 4, pp. 22-44. (In Russ.)
- Остром Э.** Управление общим. Эволюция институций коллективного действия. Киев, 2013. 400 с.
- Ostrom E'.** *Upravlenie obshhim. E'voluciya institucij kolektivnogo dejstviya* [Governing the commons. The evolution of institutions for collective action] Kiev, 2013. (In Russ.)
- Пашенцев В.** Организация местного самоуправления в российских регионах: цифры и типы // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. М., 1999. С. 44–57.
- Pashencev V.** *Organizaciya mestnogo samoupravleniya v rossijskix regionax: cifry' i tipy'* [Organization of local self-government in Russian regions: datas and types]. *Reforma mestnogo samoupravleniya v regional'nom izmerenii* [Reform of local self-government in the regional dimension]. М., 1999, pp. 44–57. (In Russ.)
- Реформа местной власти в городах России, 1991–2006: моногр. / Владимир Гельман [и др.; ред. Брезман А. О.]; Европейский ун-т в Санкт-Петербурге, Центр изучения современной политики. – Санкт-Петербург: Норма, 2008. 367 с.
- Reforma mestnoj vlasti v gorodax Rossii, 1991–2006* [Reform of local government in Russian cities, 1991-2006] SPb.: Norma, 2008. (In Russ.)

- 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.
- Stepanov M. M.** Mestnoe samoupravlenie v kontekste konstitucionnoj reformy` 2020 goda [Local self-government in the context of the 2020 constitutional reform]. *Aktual`ny`e problemy` rossijskogo prava* – Actual Problems of Russian Law, 2021, vol. 16, no. 5, pp. 35–41. (In Russ.)
- Упоров И. В.** Местное самоуправление в России на пороге перемен: к законопроекту есть вопросы / И. В. Упоров, Е. В. Гришай, М. Ю. Попов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 1. С. 123–127. DOI 10.23672/19839-9944-7312-d.
- Uporov I. V.** Mestnoe samoupravlenie v Rossii na poroge peremen: k zakonoproektu est` voprosy` [Local government in russia on the threshold of change: there are questions to the draft law]. *Gumanitarny`e, social`no-e`konomicheskie i obshhestvenny`e nauki* – Humanities, social-economic and social sciences, 2022, no. 1, pp. 123-127. (In Russ.)
- Чертков А. Н.** Государство и местное самоуправление в России: принцип единства публичной власти и проблемы разграничения её компетенции / А. Н. Чертков // Вестн. Моск. гос. обл. ун-та. Сер.: Юриспруденция. 2020. № 2. С. 39–50. DOI 10.18384/2310-6794-2020-2-39-50.
- Chertkov A. N.** Gosudarstvo i mestnoe samoupravlenie v Rossii: princip edinstva publichnoy vlasti i problemy` razgranicheniya eyo kompetencii [State and local self-government in russia: principle of unity and problems of delimiting competences]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudenciya* – Bulletin of the Moscow Region State University. Series: Jurisprudence, 2020, no. 2, pp. 39-50. (In Russ.)

### Информация об авторе

#### Зазулина Мария Рудольфовна

Кандидат философских наук, старший научный сотрудник Института 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 13.05.2022;  
одобрена после рецензирования 24.05.2022; принята к публикации 15.06.2022  
The article was submitted 13.05.2022;  
approved after reviewing 24.05.2022; accepted for publication 15.06.2022*