

Дата поступления рукописи в редакцию: 25.02.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 03.04.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-3-128-135

АХЬЯДОВ Ислам Исаевич,
аспирант, Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Россия,
e-mail: nauka_lo@mail.ru

ПОСТОЯННАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ЭВОЛЮЦИЯ КАК ФЕНОМЕН РОССИЙСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Дискуссия о том, какую роль и место следует занять органам местного самоуправления в российской системе публичной власти весьма далека от логического завершения, что приводит парадоксальной ситуации – институт местного самоуправления, призванный быть стабильной основой для решения вопросов местного значения, по факту существует в режиме «вечной перестройки». В статье анализируются теоретические основы формирования местного самоуправления в системе публичной власти как базис законодательной эволюции, изучается законодательная эволюция российского института местного самоуправления. Автор выделяет восемь сущностных характеристик феномена постоянной законодательной эволюции местного самоуправления в России. Приходит к выводу, что перманентное реформирование местного самоуправления выступает не временным этапом становления института, а устойчивой моделью его существования. Такое положение обусловлено неразрешенностью концептуальных противоречий в понимании природы МСУ и его места в системе отношений «государство — общество».

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальная реформа; единая система публичной власти; законодательная эволюция; автономия местного самоуправления.

AKHYADOV Islam Isaevich,
PhD student, Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration, Russia

CONSTANT LEGISLATIVE EVOLUTION AS A PHENOMENON OF RUSSIAN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Annotation. The discussion about what role and place should be taken by local governments in the Russian system of public authority is very far from a logical conclusion, which leads to a paradoxical situation - the institute of local self-government, designed to be a stable basis for resolving issues of local importance, in fact exists in the "eternal perestroika" mode. The article analyzes the theoretical foundations of the formation of local self-government in the system of public power as the basis of legislative evolution, studies the legislative evolution of the Russian institute of local self-government. The author identifies eight essential characteristics of the phenomenon of the constant legislative evolution of local self-government in Russia. He comes to the conclusion that the permanent reform of local self-government is not a temporary stage in the formation of the institution, but a stable model of its existence. This situation is due to the unresolved conceptual contradictions in the understanding of the nature of LSG and its place in the system of relations "state - society."

Key words: local government; municipal reform; a unified system of public authority; legislative evolution; local government autonomy.

Еще в 1999 году И.И. Овчинников писал, что «та проблема, которая сегодня обсуждается под названием «местное самоуправление» — это проблема не организации систем управления на местном уровне, это вопрос организации системы государственного управления в целом [1, с. 7]. С тех пор прошло

более четверти века, но тезис ученого нисколько не устарел: отсутствие консенсуса в вопросе о том, какую роль и место следует занять органам местного самоуправления в российской системе публичной власти, выступает основополагающим фактором, обуславливающим существование института местного самоуправления в режиме

непрекращающейся институциональной трансформации. Вследствие этого институт местного самоуправления, призванный быть стабильной основой для решения вопросов местного значения, де-факто функционирует в условиях перманентной законодательной эволюции: нормативная база меняется так часто и так фундаментально, что сам процесс изменений можно рассматривать в качестве самостоятельного предмета исследования.

Целью данной статьи является выявление сущностных характеристик феномена постоянной законодательной эволюции местного самоуправления в России.

Для достижения указанной цели нами использовался комплекс общенаучных и специально-юридических методов познания: историко-правовой метод позволяет проследить эволюцию законодательства о местном самоуправлении в динамике, выявить ключевые этапы и направленность реформ, системно-структурный метод позволяет рассматривать местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти, формально-юридический метод применялся для анализа содержания нормативных правовых актов, регулирующих организацию и деятельность местного самоуправления.

Теория формирования местного самоуправления в системе публичной власти как базис законодательной эволюции

Институт местного самоуправления как форма публичной власти и элемент политической системы общества имеет длительную историю развития. Принципы самоуправления территориальных сообществ находят применение в различных государственно-правовых системах на протяжении всего существования цивилизации. Любая группа людей, живущих вместе, вынуждена коллективно справляться с повседневными потребностями, решать общие задачи. В зависимости от региона и страны сложились разные административные традиции управления сообществом, однако основные структуры управления схожи: органы государственного управления и органы местного управления.

В России истоки самоуправления восходят к древним славянам (вече), затем им на смену пришли общины как кооперативные региональные органы, выполнявшие публично-правовые задачи, земские избы, земские учреждения на сельской местности и современные муниципальные образования [2].

Правовая природа местного самоуправления, взаимосвязь его с органами центральной власти и населением, начиная с середины XVIII века, является предметом множества дискуссий. На рубеже XIX–XX веков в трудах А.Д. Градов-

ского, И.И. Евстихьева, Н.И. Лазаревского, Н.М. Коркунова, М.И. Свешникова и других авторов сформировались две базовых концепции: общественная и государственная, представляющих собой полярные точки зрения на природу местного самоуправления. В основе первой лежит идея автономии местного самоуправления и его принципиальной обособленности от государственных структур, согласно второй – местное самоуправление есть часть государственного механизма, а его специфика усматривается не в обособлении местного сообщества от государства, а в привлечении местных жителей к реализации государственных задач [3, с. 13,14].

Преимущества местных властей в управлении общественными делами и связанные с ним ожидания могут быть концептуализированы через категорию «близость», которая включает в себя различные измерения общественных отношений политиков и граждан.

Во-первых, фактическая (территориальная) близость. Муниципальная власть принимает управленческие решения, обладая знанием конкретных условий местной специфики, то есть является максимально приближенной к решаемым проблемам, может оперативно и адекватно реагирования на потребности и запросы граждан. Таким образом, с одной стороны, местная власть лучше понимает потребности и предпочтения жителей района, с другой – более подотчетна информированным избирателям. Вместе с тем следует учитывать ограниченность данного подхода: решение сложных, многофакторных задач (например, в сфере городского планирования) не может базироваться исключительно на повседневном опыте и знании местных особенностей; высок риск коррупционных связей.

Во-вторых, социальная и политико-личностная близость, которая позволила В.С. Мокрому рассматривать местное самоуправление как наименее отчужденную от человека форму публичной власти [4, с. 24], а Косыгиной К.Е. и Ухановой Ю.В. как «среду для открытого и продуктивного диалога между властью и гражданами» [5, с. 549].

В-третьих, эмоционально-психологическая близость, проявляющаяся в повышении гражданской активности населения на муниципальном уровне и готовности к участию в решении местных проблем, что способствует развитию гражданского общества [5].

Еще одним термином, которым характеризуются органы местного самоуправления, является «автономия» [6,7]. Он используется для описания способности местной власти принимать решения в сфере своей компетенции без вмешательства со стороны центра. Достоинства автономии проистекают из фундаментального свойства местного

самоуправления — его близости к населению (фактической, социальной и эмоциональной), что позволяет оперативно реагировать на запросы граждан, снизить отчуждение между властью и обществом, реализовать потенциал территориального образования исходя из местной специфики. Автономия создает институциональное пространство для политических и социально-экономических инноваций, которые в случае успеха могут масштабироваться на федеральный уровень. Кроме того, автономные муниципалитеты выступают сдерживающим фактором для центральной власти, обеспечивая здоровую конкуренцию политических акторов. Недостатки автономии связаны, прежде всего, с ограниченностью бюджетно-материальной базы и объективной невозможностью решать многие вопросы без учета прерогатив государства и мнения соседних территорий. Многие вопросы (городское планирование, образование, здравоохранение, безопасность, экология и проч.) требуют учета регионального и федерального контекста, что не всегда обеспечено на муниципальном уровне. Политический риск автономии состоит в возможности «захвата» муниципальных институтов локальными элитами, действующими в узкогрупповых интересах.

Понятия местной автономии и децентрализации рассматриваются как тесно взаимосвязанные: автономия придает децентрализации содержательное наполнение, однако характер их корреляции варьируется в зависимости от избранного подхода к пониманию децентрализации. Децентрализация традиционно определяется как динамический процесс передачи компетенций, полномочий, предметов ведения и ответственности в сфере государственного управления от центрального уровня к субнациональным единицам. С этой точки зрения степень децентрализации предполагает большую или меньшую автономию местного самоуправления.

Децентрализация подразумевает наличие центральной власти, центрального правительства. Федеральная власть, способная к децентрализации, может провести рецентрализацию, если захочет, а так же определить форму децентрализованного воздействия — передачу компетенций, полномочий, предметов ведения, ответственности и объем такой передачи. Следовательно, в децентрализованных системах вопрос «разделения» власти между органами государственного управления и органами местного управления лежит скорее в плоскости политической воли, а не права. Такая местная автономия традиционно рассматривается в ее «вертикальном» отношении к государству.

Таким образом, автономия местного самоуправления представляет собой необходимый, но

требующий балансирования элемент публично-правовой системы. Ее позитивный потенциал раскрывается при условии четкого нормативного закрепления пределов самостоятельности, обеспеченности политическими, административными и финансовыми ресурсами, наличия эффективных механизмов координации с органами государственной власти регионального и федерального уровня. Представляется, что именно эта идея лежит в основе концепции дуализма муниципального управления. И.И. Овчинников отмечает, что «самостоятельность органов местного самоуправления присутствует только в чисто местных делах, ... выходя за рамки местных интересов, они должны действовать как агенты вышестоящей администрации. Это оправдывает вмешательство органов государственной власти в дела, связанные с общегосударственными интересами» [8, с. 30,31]. Соответственно, оптимальный режим автономии предполагает ее институционализацию в рамках единой системы публичной власти с сохранением способности местных органов власти выполнять собственные задачи по своему усмотрению [7].

Н.С. Конева справедливо отмечает, что «эффективная модель местного самоуправления предполагает взаимодействие принципов автономии и механизмов интеграции в систему публичной власти, но это взаимодействие неизбежно порождает «доктринальное напряжение» из-за дисбаланса между декларируемой самостоятельностью муниципалитетов и их реальной включенностью в вертикаль управления» [9, с. 2].

Существуют три основные концепции для понимания статуса местного самоуправления в системе публичной власти в контексте соотношения принципов автономии и интеграции:

- 1) «Рука государства»: местное самоуправление рассматривается как инструмент государственной власти, реализующий государственную политику на местном уровне. Поскольку государство объективно не может осуществлять непосредственное управление всем спектром общественных отношений, оно делегирует часть своих полномочий муниципальным органам, сохраняя при этом контроль за их деятельностью. Муниципальные образования в этой концепции выступают агентами государства, предоставляя публичные услуги от его имени и под его надзором. Данная концепция тяготеет к усилению централизации.
- 2) Местное самоуправление как основа самоорганизации общины. Базовым постулатом выступает признание за каждым территориальным сообществом права на самостоятельное осуществление полномочий для

удовлетворении собственных уникальных потребностей, детерминированных локальной спецификой (площадь территории, численность и состав населения, географические и иные особенности). Данная концепция обосновывает необходимость усиления децентрализационных процессов.

- 3) Сервисная концепция рассматривает муниципальное образование как корпорацию, ориентированную на оказание качественных публичных услуг населению. Услуги должны предоставляться в соответствии с установленными стандартами качества. Данный подход не предполагает жесткой привязки к централизации или децентрализации, фокусируясь на эффективности предоставления услуг и институциональной дистанцированности от государственной власти.

Законодательная эволюция российского института местного самоуправления

Введение местного самоуправления в Российской Федерации связывают с распадом СССР и принятием Конституции 1993 года, которая содержит главу 8 «Местное самоуправление».

Однако система МСУ в России имеет глубокие исторические корни: органы местного управления в той или иной форме – новгородское вече, земские и губные избы (с середины 1550-х гг.), городские избирательные собрания, городские думы и городские советы, земские губернские собрания (указы Александра II от 1864 г. и 1870 г.) – существовали на протяжении всей истории российского государства [10, с. 90].

В новейшей российской истории по итогам XIX партконференции в июле 1988 года, 9 апреля 1990 г. был издан первый закон о местном самоуправлении [14] (далее – Закон № 1417-1). Закон № 1417-1 вводит понятие местного самоуправления «самоорганизации граждан для решения ... всех вопросов местного значения»; включает местные Советы народных депутатов в систему местного самоуправления, наряду с органами «территориального общественного самоуправления» (советы и комитеты микрорайонов, ЖК, строительные комитеты, улиц, кварталов, городов, деревень и других объектов); провозглашает местное самоуправление «частью социалистического народного самоуправления», которое осуществляется в границах административно-территориальных единиц; учреждает двухуровневую модель МСУ (первым территориальным уровнем может быть сельсовет, город (или район), город (или городской округ), а союзные и автономные республики с учетом местных условий и национальных особенностей определяют другие уровни местного самоуправления) (статья 2 § 3). Реформы инициирова-

лись «сверху» как часть перестройки и децентрализации государственного управления. ОМСУ была предоставлена хозяйственная самостоятельность, включая владение и распоряжение имуществом, создание управленческих структур, ведение независимой бюджетной политики и развитие внешнеэкономических связей.

Становление российской модели местного самоуправления в 1991–1993 годах происходило в условиях кризиса государственности. Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» определял местное (территориальное) самоуправление как систему организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, подробно закреплял и гарантировал широкие полномочия органов местного самоуправления. Однако в 1993 году ситуация резко ухудшилась: Указами Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» были распущены все представительные органы ОМСУ, а их функции переданы исполнительной власти, не действующими были объявлены все статьи Закона № 1550-1, касающиеся компетенции органов местного самоуправления.

В Конституции 1993 г. органы местного самоуправления были выведены из системы органов государственной власти (ст. 12), что закрепило переход от восприятия ОМСУ как последнего административного звена государственной власти к пониманию местного самоуправления через концепцию автономии.

Для реализации конституционных предписаний требовалось принятие специального закона, который закрепил бы территориальные, организационные и финансовые основы МСУ, принципы взаимодействия с государственной властью, а также гарантии и ответственность муниципальных органов. Эту задачу выполнил Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, который определил местное самоуправление как признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, установил одноуровневую модель МСУ. По его замыслу предполагалось усиление автономии местной власти по отношению к регионам и федеральному центру, реализовывался общественный подход к местному самоуправлению, навеянный Европейской

Хартией местного самоуправления (1985 г.), которую Россия подписала в 1996 году, а ратифицировала в 1998. Эта стратегия потерпела провал. Столкнувшись со слишком слабой центральной властью, субъекты Федерации, имевшие исключительное право формировать местные органы власти, превратили местную автономию в простое продолжение региональной государственной власти. За редким исключением органы местного самоуправления не смогли развить свою бюджетную автономию, межмуниципальное сотрудничество или даже распоряжаться своим муниципальным имуществом. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, хотя и создал законодательные основы местного самоуправления, привел к тому, что его конституционный статус не соблюдался субъектами Федерации, а сами его нормативные положения критиковались правоведами за декларативный характер: ключевые вопросы территориального устройства и механизмы функционирования муниципалитетов обозначались лишь фрагментарно, а их конкретное наполнение передавалось на усмотрение регионов, самих муниципальных образований или населения. Практика выдвинула на первый план совершенно иные задачи: необходимость выработки универсальных подходов к бюджетному выравниванию; четкого закрепления обязательств муниципалитетов перед жителями и гарантий получения последними качественных услуг, что, в свою очередь, ставило вопрос о пересмотре компетенций и пределов автономии местной власти [11, с. 42].

Реформа местного самоуправления начала 2000-х годов выступила как одно из средств, способных восстановить авторитет федерального центра перед лицом региональных властей, решить обозначенные практикой проблемы разграничения компетенции различных уровней власти, упорядочения межбюджетных отношений. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был построен на смешенной (общественно-государственной) теории природы местного самоуправления. В 2000-е годы децентрализация представляла собой препятствие для восстановления контроля над регионами и, следовательно, реформа местного самоуправления несла на себе отпечаток государственного интервенционизма, способного обеспечить социально-экономическое развитие местных территорий. В этом контексте реформа сигнализирует о некотором упадке идеи автономии муниципальной власти, децентрализация публичной власти в пользу муниципальных органов, заменяется деконцентрацией на региональном уровне.

Федеральный закон № 131-ФЗ определяет местное самоуправление уже не только как реализацию институциональных принципов, но и как форму осуществления народом своей власти, утверждение суверенитета народа (народовластия), что оправдывает единство публично власти, гарантом которой является глава государства.

Новое муниципальное самоуправление основано на двухуровневой модели. Местные органы власти (муниципальное образование), наделенные правовым статусом, предполагаются шести видов. Муниципальный район реализует стратегию территориального развития, и его полномочия превалируют над городскими и сельскими муниципальными образованиями (городское, сельское поселение), которые его составляют (двухуровневая модель). Независимый от муниципального района городской центр (городской округ) объединяет полномочия последнего и муниципального образования (одноуровневая модель). Внутригородские образования Санкт-Петербурга и Москвы имеют статус органов местного самоуправления, но их полномочия и компетенция регулируются законами этих двух городов федерального значения.

В отличие от предшествующего регулирования, ФЗ № 131 установил жесткую привязку конкретных вопросов местного значения к видам муниципальных образований, исключив их совпадение у поселений, районов и городских округов. Вместе с тем, оставалась нечеткость в разграничении компетенции государственной власти и местного самоуправления.

Реформа местного самоуправления 2003 г. характеризуется множеством компромиссов, обусловленных ее бюрократическим характером и распространением различных способов назначения исполнительной и законодательной власти в муниципальных образованиях.

В ФЗ № 131 были внесены многочисленные поправки: в 2009 году (ФЗ № 90) была введена статья 74.1, регламентирующая процедуру удаления главы муниципального образования в отставку; новела 2010 года (ФЗ № 315) предусматривает, что учредительные акты муниципального района и поселения, признанного его административным центром, могут предусмотреть передачу управленческих функций от поселения к району; реформа 2014–2015 годов внесла достаточно серьезные правки в территориальные, организационные, компетентностные и экономические основы местного самоуправления, в частности «определение модели организации местного самоуправления стало прерогативой законодательного органа субъекта федерации» [11, с. 47], раздел законодательства, посвященный санкциям в отношении выборных лиц и структур местного

самоуправления, претерпел существенные изменения: установлена ответственность представительного органа муниципалитета, глав муниципальных образований и местных администраций перед государством; предусмотрена возможность временного выполнения органами государственной власти субъектов РФ отдельных функций органов местного самоуправления; с 2017 года началось системное укрупнение муниципальных образований: ФЗ № 62 от 3 апреля 2017 года внесена поправка, предусматривающая возможность преобразования муниципального района путем объединения поселения с городским округом, в 2019 году (ФЗ № 87) был введен новый вид муниципального образования - муниципальный округ.

Инициированная поправками в Конституцию 2020 года, очередная реформа местного самоуправления завершилась принятием Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» с переходным периодом до 2027 года. В научной литературе высказываются опасения относительно сохранения автономии местного самоуправления, гарантированной Конституцией РФ [12, с. 33], снижения его статуса от самостоятельного публичного института до «сервисного» инструмента [13, с. 51].

Принципиальным новшеством выступает смена понятийного аппарата: если предыдущий закон трактовал местное самоуправление как способ реализации народовластия, то новая редакция акцентирует внимание на иной аспект — самостоятельную активность граждан, направленную на поддержание повседневной жизнедеятельности территорий. Вводится категория «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» (ВНОЖН), вместо привычного понятия «вопросы местного значения», смещая акцент с распределения предметов ведения на конкретные практические задачи муниципалитетов.

Другим знаковым изменением становится законодательное закрепление статуса органов местного самоуправления как неотъемлемого компонента единой системы публичной власти. Сохраняя формальную обособленность от государственного аппарата, они теперь ориентированы на более тесное взаимодействие с региональным уровнем, при этом особо выделяется координирующая роль высшего должностного лица субъекта Федерации.

Обозначен переход к одноуровневой территориальной организации, что аргументировано необходимостью преодоления кадрового дефицита и оптимизации бюджетных потоков. Поселенческое звено упраздняется, а традиционные

муниципальные районы и входящие в их состав поселения замещаются городскими и муниципальными округами. Отметим, что подобная трансформация повлечет сокращение значительного числа депутатских мандатов, и, соответственно снижение уровня коммуникации власть-население. Вместе с тем законодатель предусмотрел гибкий механизм: части 7 статьи 9 и статья 91 допускают сохранение двухуровневой системы в регионах, где она исторически сложилась, при условии наличия особых социально-экономических или иных обстоятельств. Решение принимается на уровне субъекта Федерации.

Полномочия по решению ВНОЖН подразделяются на три категории: безусловные (неотъемлемые); перераспределяемые — те, которые региональная власть может принять на себя; передаваемые — те, которые регион может добровольно делегировать муниципалитетам с соответствующим финансовым обеспечением. Таким образом, реальный объем компетенции конкретного муниципального образования после 1 января 2027 года (если регион не примет иного решения) будет определяться не только федеральным законом, но и региональным законодательством о перераспределении полномочий.

Значительно возросла роль глав субъектов Федерации в формировании муниципального руководства: либо через внесение кандидатур на рассмотрение представительных органов, либо через участие в конкурсных комиссиях (половина состава назначается регионом). Введен двойственный статус главы муниципального образования, который отныне одновременно замещает государственную должность субъекта РФ. Ужесточены антикоррупционные требования и механизмы ответственности (статьи 28-30), включая возможность удаления главы в отставку по инициативе губернатора.

Мнение населения относительно отзыва выборных лиц и по вопросам изменения границ или преобразования муниципальных образований теперь выявляется через публичные слушания или общественные обсуждения. Компетенция схода граждан (статья 45) существенно сужена — он более не может замещать представительный орган в малых поселениях, его функции ограничены узким кругом локальных вопросов (самообложение, инициативные проекты, деятельность старост). Приоритет отдается консультативным (опросы, слушания) и проектным формам (инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление).

Следует согласиться с высказываемым в академической литературе мнением: «с начала 1990-х годов в муниципальном строительстве в России было все: полнота полномочий местной

власти на своей территории; возможность избрания главы местной исполнительной власти (председателя исполкома) местным советом депутатов из своего состава и кандидатов, предложенных своего рода конкурсными комиссиями, сформированными советами депутатов; разделение ветвей муниципальной власти и последующее слияние их в единой фигуре главы муниципального образования; назначение главы местной администрации главой региона с учетом мнения местного совета депутатов (ноябрь 1991 г.); огромные полномочия субъектов РФ в формировании моделей местной власти, в территориальном, институциональном, компетенционном плане, фактическое отсутствие местного самоуправления при формальном его наличии и т.д.» [8, с. 59,60].

В заключение, анализ эволюции российского законодательства, регламентирующего местное самоуправление за последние три десятилетия, позволяет выделить ряд существенных характеристик, раскрывающих природу этого явления. Во-первых, главной характеристикой выступает отсутствие длительных стабильных периодов. Законодательная база пребывает в состоянии перманентного обновления: средний интервал между существенными корректировками законодательной базы составляет 3–5 лет, что исключает возможность институциональной стабилизации и долгосрочного планирования на муниципальном уровне, муниципальные органы и органы государственной власти вынуждены адаптироваться к постоянно обновляющимся «правилам игры». Во-вторых, эволюция не сводится к косметическим правкам, а системно затрагивает основы института местного самоуправления: территориальную организацию, формирование органов муниципальной власти, круг вопросов местного значения и источники финансирования. В третьих, в основе перманентных реформ лежит отсутствие консенсуса относительно правовой природы местного самоуправления. Изменения закона демонстрируют колебания между двумя концепциями: общественной (МСУ как право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения, автономное от государства) и государственной (МСУ как низовое звено единой системы публичной власти), либо выбирая компромиссные варианты между этими двумя подходами. Невозможность окончательного выбора между этими моделями обуславливает цикличность реформ: периоды децентрализации сменяются тенденциями централизации и унификации, что придает законодательному процессу незавершенный, «вечно переходный» характер. В-четвертых, эволюция законодательства тесно коррелирует с изменениями политического курса и потребно-

стями федерального центра в укреплении вертикали власти. Реформы часто выступают инструментом решения общеполитических задач, а не следствием внутренней логики развития муниципального уровня власти. В-пятых, несмотря на кажущуюся поступательность, эволюция носит циклический характер, например переход от одноуровневой модели к двухуровневой и обратно. В-шестых, скорость и частота законодательных новаций превышают адаптационные возможности как муниципальных органов, так и населения. В-седьмых, переходные положения, отсрочки вступления в силу, экспериментальные правовые режимы становятся неотъемлемой частью законодательного регулирования местного самоуправления. В-восьмых, следует признать, что многие законодательные новеллы имеют декларативно-компенсаторный характер, а не стратегический.

Список литературы:

- [1] Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. Москва: Ин-т государства и права РАН, 1999. 328 с.
- [2] Какадий И.И., Ширипова Д.Б. История развития местного самоуправления в Российской Федерации // Бюллетень науки и практики. 2020. №6. С.261-268.
- [3] Шугрина Е. С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего: учебное пособие / Е. С. Шугрина; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. Калининград: Полиграфыч, 2023. 336 с.
- [4] Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Мокрый Владимир Семенович. Москва, 2003. С. 24.
- [5] Косыгина К.Е., Уханова Ю.В. Гражданское участие населения в контексте реализации муниципальной публичной политики // *Ars Administrandi*. 2024. №3. С. 533-554.
- [6] Вульфович Р.М. Муниципальная автономия как условие обеспечения эффективности местной власти // *ПОЛИТЭКС*. 2017. №4. С. 49-63.
- [7] Ржевская М. А. Реформа местного самоуправления-2025: баланс между централизацией и муниципальной автономией / М. А. Ржевская, А. И. Типцова, М. Д. Дзагиев // Реформа местного самоуправления 2025: финансовые, правовые, организационные аспекты: Сборник научных трудов всероссийской научно-практической конференции, Саратов, 30 июня 2025 года. Саратов: Общество с ограниченной ответственностью Издательство «КУБиК», 2025. С. 58-61.

[8] Овчинников И. И. Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты): монография. М.: Консалтбанкир, 2018. 186 с.

[9] Конева Н.С. Системные противоречия конституционной модели местного самоуправления России: имманентная диалектика доктрины и практики // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2025. № 04. С. 2-6.

[10] Багдасарян С.Д., Гришина Т.М. Исторические корни местного самоуправления в России // Вестник Армавирского государственного педагогического университета. 2022. №1. С. 89-97.

[11] Чихладзе Л.Т. Развитие местного самоуправления в рамках концепции федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г № 154-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Вестник Московского университета. 2015. №4. С. 40-48.

[12] Абрамова П. Е., Кузнецов С. П. Реформа местного самоуправления в связи с принятием Федерального Закона № 33-ФЗ от 2025 года // Проблемы права. 2025. №4 (100). С. 31-37.

[13] Ковалев И.П. Реформа местного самоуправления 2025 года: последствия, сложности и пути разрешения // Закон и право. 2026. №1. С. 50-55.

[14] Закон СССР от 9 апреля 1990 г. N 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

References:

[1] Ovchinnikov I. I. Local self-government in the system of democracy. Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 1999. 328 pp.

[2] Kakadiy I.I., Shiripova D.B. History of the development of local self-government in the Russian Federation//Bulletin of Science and Practice. 2020. №6. P.261-268.

[3] Shugrina E. S. Fundamentals of local self-government. Handbook of the deputy and municipal employee: textbook/E. S. Shugrin; Grew. acad. nar. hoz-va and state. services under the President Ros. Federations, Higher. shk. state control Kalinigrad: Polygraphych, 2023. 336 pp.

[4] Wet V.S. Local self-government in the Russian Federation as an institution of public power and

civil society: author. dis.... Dr. Jurid. Sciences: 12.00.02/Wet Vladimir Semenovich. Moscow, 2003. P. 24.

[5] Kosygina K.E., Ukhanova Yu.V. Civil participation of the population in the context of the implementation of municipal public policy//Ars Administrandi. 2024. №3. S. 533-554.

[6] Vulfovich R.M. Municipal autonomy as a condition for ensuring the effectiveness of local authorities//POLITEX. 2017. №4. S. 49-63.

[7] Rzhetskaya M.A. Local self-government reform-2025: balance between centralization and municipal autonomy/M.A. Rzhetskaya, A.I. Tiptsova, M.D. Dzagev//Local self-government reform 2025: financial, legal, organizational aspects: Collection of scientific works of the All-Russian Scientific and Practical Conference, Saratov, June 30, 2025. Saratov: Limited Liability Company KUBIK Publishing House, 2025. S. 58-61.

[8] Ovchinnikov I. I. Local self-government in the Russian Federation (theoretical, historical and legal aspects): monograph. M.: Consulting banker, 2018. 186 pp.

[9] Koneva N.S. Systemic contradictions of the constitutional model of local self-government of Russia: immanent dialectics of doctrine and practice//Municipal service: legal issues. 2025. № 04. S. 2-6.

[10] Baghdasaryan S.D., Grishina T.M. Historical roots of local self-government in Russia//Bulletin of Armavir State Pedagogical University. 2022. №1. S. 89-97.

[11] Chikhladze L.T. Development of local self-government within the framework of the concept of federal laws "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" dated August 28, 1995 No. 154-FZ and "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" dated October 6, 2003 No. 131-FZ//Bulletin of Moscow University. 2015. №4. S. 40-48.

[12] Abramova P.E., Kuznetsov S.P. Reform of local self-government in connection with the adoption of Federal Law No. 33-FZ of 2025//Problems of law. 2025. №4 (100). S. 31-37.

[13] Kovalev I.P. Local government reform of 2025: consequences, difficulties and ways of resolution//Law and law. 2026. №1. S. 50-55.

[14] Law of the USSR of April 9, 1990 N 1417-I "On the general principles of local self-government and local economy in the USSR" (expired) //Vedomosti of the Congress of People's Deputies of the USSR and the USSR Armed Forces. 1990. № 16. Art. 267.

