

УДК 352.075.1

DOI: 10.34670/AR.2026.39.83.014

Теоретические и правовые основы муниципальной политики в рамках системы публичной власти

Проскурин Егор Юрьевич

Аспирант,
Воронежский филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
394005, Российская Федерация, Воронеж, просп. Московский, 143;
e-mail: kafpru@vtn.ranepa.ru

Слинько Александр Анатольевич

Доктор политических наук, профессор,
заведующий кафедрой политологии и политического управления,
Воронежский филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
394005, Российская Федерация, Воронеж, просп. Московский, 143;
e-mail: kafpru@vtn.ranepa.ru

Аннотация

Статья рассматривает роль и место местного самоуправления и муниципальной политики в системе публичной власти в Российской Федерации. Реформа местного самоуправления 2021 года привела к трансформации политических институтов и процессов на локальном уровне. Вектор преобразований направлен на интеграцию местного самоуправления в единую вертикаль публичной власти, усиление централизации управленческих процессов, повышение роли региональных органов государственной власти в регулировании муниципальной сферы.

Для цитирования в научных исследованиях

Проскурин Е.Ю., Слинько А.А. Теоретические и правовые основы муниципальной политики в рамках системы публичной власти // Теории и проблемы политических исследований. 2026. Том 15. № 5А. С. 111-117. DOI: 10.34670/AR.2026.39.83.014

Ключевые слова

Муниципальная политика, реформа местного самоуправления, система публичной власти, местное самоуправление, публичная власть, централизация, региональное управление.

Введение

Научное осмысление феномена местного самоуправления в российской политологии прошло длительный эволюционный путь, обусловленный как исторической спецификой развития отечественной системы территориального управления, так и трансформациями методологических подходов к изучению публичной власти. Формирование научных представлений о природе и сущности местного самоуправления в постсоветской России началось на рубеже 1980-1990-х годов, когда в условиях демократизации политической системы актуализировалась проблема децентрализации власти и создания институциональных механизмов народовластия на локальном уровне. Ранние исследования этого периода характеризовались преимущественно нормативным подходом, акцентировавшим внимание на юридических аспектах конституирования местного самоуправления и его отделения от системы государственной власти.

Теоретические основы муниципальной политики в РФ

Теоретические дискуссии 1990-х годов концентрировались вокруг фундаментального вопроса о природе местного самоуправления – является ли оно формой осуществления власти народом или специфическим уровнем публичной администрации. Общественная теория самоуправления, восходящая к классическим либеральным концепциям, рассматривала муниципальный уровень как самостоятельную сферу деятельности местных сообществ, принципиально отличную от государственного управления. Государственная теория, напротив, интерпретировала местное самоуправление как децентрализованную форму государственного администрирования. Эта теоретическая дихотомия определила направления институционального строительства на начальном этапе реформ, когда конституционное закрепление организационной обособленности местного самоуправления от государственной власти сочеталось с фактической неопределенностью статуса муниципалитетов в политико-административной системе [Васильев, 2018, с. 47].

Переломным моментом в развитии научных представлений стало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года, который создал нормативную основу для эмпирических исследований реальных практик функционирования муниципальной власти [Федеральный закон № 154-ФЗ, 1995]. Исследования второй половины 1990-х – начала 2000-х годов продемонстрировали значительный разрыв между конституционной моделью местного самоуправления и фактическими условиями его функционирования. Эмпирические данные свидетельствовали о финансовой несостоятельности большинства муниципалитетов, неопределенности полномочий, отсутствии реальной самостоятельности в принятии решений, слабости институтов местной демократии. Эти выводы стимулировали переосмысление теоретических оснований изучения местного самоуправления и обращение к концепциям, признающим сложность и неоднородность институциональных конфигураций публичной власти [Иванова, 2021, с. 89].

Реформа местного самоуправления 2003-2009 годов, инициированная принятием нового базового федерального закона, открыла новый этап в научном осмыслении муниципальной политики. Введение двухуровневой системы местного самоуправления, детальное разграничение полномочий, создание механизмов финансового обеспечения муниципальных функций требовали новых аналитических подходов.

Концептуализация процессов централизации в системе публичной власти стала центральной темой исследований 2010-х годов. Научное сообщество фиксировало последовательное ограничение самостоятельности муниципалитетов через изменение законодательства, сокращение выборности глав муниципальных образований, усиление надзорных функций региональных органов власти, централизацию финансовых потоков. Теоретическое осмысление этих процессов осуществлялось в рамках концепции рецентрализации, которая интерпретировала институциональные изменения как целенаправленную стратегию федерального центра по восстановлению контроля над субнациональными уровнями власти. Альтернативные интерпретации связывали ограничение муниципальной автономии с неэффективностью децентрализованной модели в российских условиях и необходимостью обеспечения единых стандартов предоставления публичных услуг [Селиверстов, 2019].

Актуальный этап развития научной мысли, связанный с конституционной реформой 2020 года и последующими законодательными изменениями, характеризуется формированием новых исследовательских повесток. Введение концепции единой системы публичной власти, объединяющей государственную власть и местное самоуправление, потребовало переосмысления теоретических оснований анализа муниципального уровня.

Теоретическая рефлексия относительно перспектив развития местного самоуправления в России остается предметом научных дискуссий. Представители либерального направления настаивают на необходимости укрепления институциональной автономии муниципалитетов, расширения сферы местной демократии, развития механизмов гражданского участия. Сторонники прагматического подхода акцентируют внимание на необходимости повышения эффективности муниципального управления, профессионализации кадрового корпуса, внедрения современных управленческих технологий. Дискутируется вопрос о целесообразности дальнейшей территориальной консолидации муниципальных образований, оптимальных моделях организации местной власти для различных типов территорий, перспективах цифровизации муниципального управления [Юргенс, 2021, с. 224].

Таким образом, отечественная научная мысль в области институционализации местного самоуправления прошла путь от нормативных концепций, идеализировавших потенциал муниципальной демократии, к реалистическому анализу сложных институциональных конфигураций, учитывающему специфику российской политической системы. Современный этап характеризуется методологическим плюрализмом, развитием эмпирических исследований, обращением к сравнительному анализу, что создает основу для более глубокого понимания процессов модернизации муниципальной политики.

Правовое регулирование муниципальной политики в РФ

Политико-правовое содержание реформы публичной власти раскрывается через анализ комплекса законодательных изменений, последовавших за конституционной новацией. Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и соответствующие изменения в базовый закон о местном самоуправлении сформировали новую нормативную рамку функционирования муниципалитетов [Федеральный закон № 414-ФЗ, 2021]. Ключевыми элементами этой рамки стали усиление координирующей роли региональных органов государственной власти, расширение их полномочий по регулированию организации местного самоуправления, создание механизмов вертикальной интеграции уровней публичной власти.

Законодательство предоставило субъектам Федерации право определять структуру органов местного самоуправления, устанавливать единую дату муниципальных выборов, регламентировать процедуры формирования представительных органов [Гельман, 2022, с. 52].

Трансформация территориальной организации местного самоуправления представляет собой один из наиболее значимых аспектов реформы. Законодательные изменения 2021-2023 годов создали правовую основу для масштабной реорганизации муниципально-территориального устройства, направленной на укрупнение муниципальных образований и упрощение их структуры. Введение нового типа муниципального образования – муниципального округа, призванного заменить двухуровневую систему «муниципальный район – городское/сельское поселение» одноуровневой структурой, запустило волну территориальных преобразований по всей стране. К середине 2024 года значительная часть сельских районов была трансформирована в муниципальные округа, что привело к ликвидации тысяч поселенческих муниципалитетов и существенному сокращению числа выборных органов местного самоуправления. Официальная аргументация этих изменений апеллировала к необходимости повышения эффективности управления, сокращения издержек, концентрации ресурсов для решения задач развития территорий [Ковров, 2022, с. 103].

Реформирование системы формирования органов местного самоуправления существенно трансформировало политическое измерение муниципального уровня. Распространение практики назначения глав муниципальных образований по контракту, заключаемому представительным органом по результатам конкурса, фактически исключило прямые выборы руководителей муниципалитетов в большинстве территорий. Если до реформы глава муниципального образования в подавляющем числе случаев избирался непосредственно населением и совмещал функции главы администрации, то в новой конфигурации глава муниципалитета чаще всего является председателем представительного органа, а исполнительно-распорядительные функции осуществляет назначаемый по контракту глава администрации. Данная модель, получившая название «сити-менеджер», институционально разделила политическое представительство и административное управление, но одновременно снизила политическую подотчетность муниципальной власти перед избирателями и усилила зависимость от региональных элит, фактически контролирующих конкурсные процедуры [Моисеев, 2021, с. 67].

Перераспределение полномочий между уровнями публичной власти представляет собой еще один ключевой вектор реформы. Законодательные изменения предусмотрели механизм перераспределения полномочий между муниципальными районами и поселениями, а также между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Федерации.

Реформа не привела к существенному изменению этой ситуации, а в ряде случаев даже усугубила проблему за счет сокращения налоговых доходов, закрепленных за местными бюджетами. Централизация финансовых потоков дополнительно усиливается через механизмы целевого финансирования, когда средства предоставляются муниципалитетам на реализацию конкретных проектов в рамках государственных программ, что ограничивает дискрецию местных властей в определении приоритетов расходования средств [Силуанов, Абанкина, 2020, с. 145].

Механизмы контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления были существенно усилены в ходе реформы. Расширение контрольных полномочий региональных органов государственной власти, ужесточение административной ответственности выборных

лиц местного самоуправления, развитие институтов прокурорского надзора и контроля со стороны органов исполнительной власти субъектов Федерации создали комплексную систему внешнего воздействия на муниципальную власть. Особое значение имеет институт временного осуществления органами государственной власти субъекта Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, который может быть применен в случае признания несоответствия муниципальных правовых актов законодательству или ненадлежащего исполнения полномочий. Данный механизм создает потенциал для прямого вмешательства региональной власти в муниципальное управление и служит инструментом дисциплинирования местных элит [Чиркин, 2019, с. 89].

Идеологическое обоснование реформы публичной власти опирается на концепцию повышения эффективности государственного управления и обеспечения единства управленческих стандартов на всей территории страны. Официальный дискурс акцентирует необходимость преодоления фрагментации системы публичной власти, оптимизации административно-территориального устройства, концентрации ресурсов для решения стратегических задач национального развития. В этой логике местное самоуправление рассматривается не как самостоятельная сфера реализации народовластия, а как нижний уровень единой публично-властной вертикали, призванный обеспечивать эффективную реализацию государственной политики на локальном уровне. Альтернативные интерпретации, представленные в экспертном и академическом дискурсах, критически оценивают направленность реформы, указывая на риски дальнейшей бюрократизации, ослабления институтов местной демократии, снижения адаптивности системы управления к специфике различных территорий [Яшин, 2023, с. 213].

Региональная дифференциация в реализации реформы публичной власти представляет собой значимый исследовательский сюжет. Несмотря на единство федерального законодательного регулирования, субъекты Федерации демонстрируют различные подходы к трансформации систем местного самоуправления. Различия проявляются в темпах и масштабах территориальных преобразований, моделях формирования органов местной власти, распределении полномочий, механизмах взаимодействия региональных и муниципальных властей. Эта вариативность частично объясняется объективными различиями в исходных условиях – дифференциацией по уровню урбанизации, плотности населения, социально-экономическому развитию, но также отражает различия в политических стратегиях региональных элит и степени их заинтересованности в сохранении определенного уровня муниципальной самостоятельности.

Заключение

Политико-правовой контент реформы системы публичной власти характеризуется комплексным характером институциональных изменений, охватывающих конституционно-правовые основы, территориальную организацию, систему формирования органов власти, разграничение полномочий, финансовые механизмы и контрольно-надзорные функции. Вектор преобразований направлен на интеграцию местного самоуправления в единую вертикаль публичной власти, усиление централизации управленческих процессов, повышение роли региональных органов государственной власти в регулировании муниципальной сферы. Эти изменения создают новый институциональный контекст функционирования муниципалитетов, требующий детального эмпирического анализа их последствий для различных типов муниципальных образований.

Библиография

1. Васильев В.И. Местное самоуправление: закономерности и проблемы развития / В.И. Васильев // Журнал российского права. — 2018. — № 7.
2. Гельман В.Я. Эволюция региональных политических regimes в постсоветской России / В.Я. Гельман // Вестник Пермского университета. Политология. — 2022. — № 1.
3. Иванова Е.В. Реформы местного самоуправления в постсоветской России: институциональный анализ / Е.В. Иванова. — М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2021.
4. Ковров В.Ф. Территориальная организация местного самоуправления: проблемы оптимизации / В.Ф. Ковров // Регион: экономика и социология. — 2022. — № 3.
5. Моисеев С.В. Модели организации местного самоуправления: сравнительный анализ / С.В. Моисеев // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. — 2021. — № 2.
6. Селиверстов В.Е. Стратегическое планирование в муниципальных образованиях / В.Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. — 2019. — № 4. — С. 218-237.
7. Силуанов А.Г. Бюджетная политика и местное самоуправление / А.Г. Силуанов, И.В. Абанкина // Вопросы экономики. — 2020. — № 12.
8. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/
9. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/
10. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. — 2019. — № 12.
11. Юргенс И.Ю. Местное самоуправление: состояние и перспективы / И.Ю. Юргенс // Общественные науки и современность. — 2021. — № 4.
12. Яшин А.А. Современные тенденции развития местного самоуправления в России / А.А. Яшин // Власть. — 2023. — № 1.

Theoretical and Legal Foundations of Municipal Policy within the System of Public Authority

Egor Yu. Proskurin

Postgraduate Student,
Voronezh Branch
of the Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration,
394005, 143, Moskovskiy ave., Voronezh, Russian Federation;
e-mail: kafpu@vm.ranepa.ru

Aleksandr A. Slin'ko

Doctor of Political Sciences, Professor,
Head of the Department of Political Science and Political Management,
Voronezh Branch
of the Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration,
394005, 143, Moskovskiy ave., Voronezh, Russian Federation;
e-mail: kafpu@vm.ranepa.ru

Abstract

The article examines the role and place of local self-government and municipal policy in the system of public authority in the Russian Federation. The local self-government reform of 2021 led to the transformation of political institutions and processes at the local level. The vector of transformations is aimed at integrating local self-government into a single vertical of public authority, strengthening the centralization of managerial processes, and increasing the role of regional bodies of state authority in regulating the municipal sphere.

For citation

Proskurin E.Yu., Slin'ko A.A. (2026) *Teoreticheskie i pravovye osnovy munitsipal'noy politiki v ramkakh sistemy publichnoy vlasti* [Theoretical and Legal Foundations of Municipal Policy within the System of Public Authority]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 15 (5A), pp. 111-117. DOI: 10.34670/AR.2026.39.83.014

Keywords

Municipal policy, local self-government reform, system of public authority, local self-government, public authority, centralization, regional governance.

References

1. Chirkin, V.E. (2019). Publichnaya vlast v sovremennom obshchestve [Public Authority in Modern Society]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, (12).
2. Federal Law No. 154-FZ of August 28, 1995, "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation." https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/
3. Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021, "On General Principles of the Organization of Public Authority in the Subjects of the Russian Federation." https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/
4. Gelman, V.Y. (2022). Evolyutsiya regionalnykh politicheskikh rezhimov v postsovetskoj Rossii [Evolution of Regional Political Regimes in Post-Soviet Russia]. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya*, (1).
5. Ivanova, E.V. (2021). *Reformy mestnogo samoupravleniya v postsovetskoj Rossii: institutsionalnyy analiz* [Reforms of Local Self-Government in Post-Soviet Russia: An Institutional Analysis]. Izdatelskiy dom NIU VShE.
6. Kovrov, V.F. (2022). Territorialnaya organizatsiya mestnogo samoupravleniya: problemy optimizatsii [Territorial Organization of Local Self-Government: Optimization Problems]. *Region: ekonomika i sotsiologiya*, (3).
7. Moiseev, S.V. (2021). Modeli organizatsii mestnogo samoupravleniya: sravnitelnyy analiz [Models of Local Self-Government Organization: A Comparative Analysis]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Sotsiologiya. Ekonomika. Politika*, (2).
8. Seliverstov, V.E. (2019). Strategicheskoye planirovaniye v munitsipalnykh obrazovaniyakh [Strategic Planning in Municipalities]. *Region: ekonomika i sotsiologiya*, (4), 218-237.
9. Sluianov, A.G., & Abankina, I.V. (2020). Byudzhetskaya politika i mestnoye samoupravleniye [Budget Policy and Local Self-Government]. *Voprosy ekonomiki*, (12).
10. Vasilev, V.I. (2018). Mestnoye samoupravleniye: zakonomernosti i problemy razvitiya [Local Self-Government: Patterns and Development Problems]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, (7).
11. Yashin, A.A. (2023). Sovremennyye tendentsii razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii [Modern Trends in the Development of Local Self-Government in Russia]. *Vlast*, (1).
12. Yurgens, I.Y. (2021). Mestnoye samoupravleniye: sostoyaniye i perspektivy [Local Self-Government: State and Prospects]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost*, (4).