



Реформа местного самоуправления в России 2025 года: переход к модели единой публичной власти

Николай Леонидович Пешин

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, Москва, Россия,
administrative@law.msu.ru, SPIN-код: 6491-8559, IstinaresearcherID (IRID): 394941,
ResearcherID: I-5270-2018, Scopus Author ID: 57192372152,
<https://orcid.org/0000-0001-5821-224X>

Аннотация

Введение. Современный этап конституционного развития России характеризуется интеграцией местного самоуправления в единую систему публичной власти. Данный процесс, инициированный поправками в Конституцию Российской Федерации 2020 г., знаменует собой кардинальное изменение принципов первоначальной модели местного самоуправления, закрепленной в Конституции Российской Федерации 1993 г., и вызывает значительный научный и практический интерес. Актуальность исследования обусловлена продолжающимся процессом реформирования муниципального законодательства, кульминацией которого стало принятие Федерального закона от 20 марта 2025 г. №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Цель. Комплексный анализ конституционных и законодательных новаций, определяющих новые элементы статус субъектов местного самоуправления, и выявление системных проблем, порождаемых данным реформированием.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили сравнительно-правовой и формально-юридический методы. В работе проведен анализ текстов Конституции Российской Федерации, федерального законодательства (включая новый Федеральный закон от 20.03.2025 г. №33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»), а также решений Конституционного Суда Российской Федерации. Теоретической основой статьи выступили доктринальные положения о природе муниципальной власти.

Результаты. В статье представлено авторское видение ключевых аспектов реформы, в том числе размывание конституционной категории «вопросы местного значения», замена территориальной и организационной самостоятельности местного самоуправления жесткими государственными стандартами. Высказаны аргументы в защиту тезиса о фактической утрате местным самоуправлением его самостоятельной сущности. Показано авторское понимание проблемы как системного противоречия между новой моделью и положениями ст. 12 и 130 Конституции Российской Федерации.

Выводы. В статье доказывается, что конституционные поправки 2020 года и последующее законодательное регулирование приводят к трансформации местного самоуправления из самостоятельной формы народовластия в субрегиональный уровень публичной власти, интегрированный в общегосударственную управленческую вертикаль, что влечет за собой отход от его самостоятельности и порождает правовые коллизии.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, Конституция Российской Федерации, конституционная реформа, вопросы местного значения, территориальная организация местного самоуправления, организационные основы местного самоуправления, федеральный закон, муниципальные образования, единая система публичной власти

Для цитирования: Пешин Н. Л. Реформа местного самоуправления в России 2025 года: переход к модели единой публичной власти // Северо-Кавказский юридический вестник. 2026. № 1. С. 19–28. EDN TRPFGY

Original article

The 2025 local self-government reform in Russia: transition to a unified public power model

Nikolai L. Peshin

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia,
administrative@law.msu.ru, SPIN-code: 6491-8559, IstinaresearcherID (IRID): 394941,
ResearcherID: I-5270-2018, Scopus Author ID: 57192372152,
<https://orcid.org/0000-0001-5821-224X>

Abstract

Introduction. The current stage of Russia's constitutional development is characterized by the integration of local self-government into a unified system of public power. This process, initiated by the 2020 constitutional amendments, signifies a radical change in the principles of the original local self-government model established by the 1993 Constitution and generates significant scholarly and practical interest. The relevance of the study is due to the ongoing process of reforming municipal legislation, which culminated in the adoption of Federal Law No. 33-FZ dated March 20, 2025 "On the General Principles of Organizing local Self-Government in a unified system of public Authority."

Purpose. To conduct a comprehensive analysis of the constitutional and legislative innovations defining the new elements of the status of local self-government entities and to identify the systemic problems arising from this reform.

Materials and Methods. The methodological basis of the research comprises comparative legal and formal legal methods. The study analyzes the texts of the Constitution of the Russian Federation, federal legislation (including new Federal Law № 33 of March 20, 2025, "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Unified System of Public Power"), as well as rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation. The theoretical foundation of the article is based on doctrinal provisions concerning the nature of municipal power.

Results. The article presents the author's perspective on key aspects of the reform, including the erosion of the constitutional category "issues of local significance" and the replacement of the territorial and organizational autonomy of local self-government with rigid state standards. Arguments are put forward supporting the thesis of the actual loss of local self-government's autonomous essence. The author's vision of the problem is presented as a systemic contradiction between the new model and the provisions of Articles 12 and 130 of the Constitution of the Russian Federation.

Conclusions. The article argues that the 2020 constitutional amendments and subsequent legislative regulation lead to the transformation of local self-government from an autonomous form of popular sovereignty into a sub-regional level of public power, integrated into the national governance vertical. This entails the abandonment of its autonomy and gives rise to legal conflicts.

Keywords: local self-government, public power, Constitution of the Russian Federation, constitutional reform, issues of local significance, territorial organization of local self-government, organizational foundations of local self-government, federal law, municipalities, unified system of public power

For citation: Peshin N.L. The 2025 local self-government reform in Russia: transition to a unified public power model. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2026;(1):19–28 (In Russ.). EDN TRPFGY

Введение

Институт местного самоуправления в Российской Федерации (в очередной раз) переживает фундаментальную трансформацию, масштабы и последствия которой позволяют говорить о смене парадигмы в понимании его природы и предназначения. Если Конституция Российской Федерации 1993 г., следуя либерально-демократической традиции, закрепила его в качестве самостоятельной, отделенной от системы органов государственной власти формы народовластия (ст. 12), тем самым создав конституционный дуализм публичной власти, то ее новая редакция, возникшая в результате принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹ (далее – поправки 2020 г.) радикально изменили этот подход, интегрировав местное самоуправление в единую систему публичной власти в Российской Федерации (см. ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации). Этот концептуальный поворот не является спонтанным или случайным; он стал закономерным итогом длительной доктринальной и практической эволюции.

На протяжении последних двух десятилетий в юридической науке и правоприменительной практике, особенно в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, происходил постепенный отход от концепции муниципальной власти как власти сугубо негосударственной, общественной или «общественно-государственной». Ей на смену пришел подход, акцентирующий её публичную природу, которая в интерпретации законодателя и правоприменителя все более сближается, а по сути – отождествляется с природой государственной, превращая местное самоуправление в де-факто продолжение государственного аппарата на местном уровне. Этот процесс отражает общемировую тенденцию, однако в российских условиях он приобретает гипертрофированные формы, ведущие к фактическому отрицанию автохтонной природы местного самоуправления как института, производного от воли и интересов местного сообщества, а не от делегации полномочий сверху.

Актуальность данного исследования обусловлена продолжающимся процессом реформирования муниципального законодательства, кульминацией которого стало принятие Федерального закона от 20 марта 2025 г. №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»² (далее – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»). Этот закон, призванный имплементировать конституционные новации, порождает ряд серьезных теоретических коллизий и практических проблем, касающихся самого существования местного самоуправления как автономного института. Неопределенность новых правовых конструкций, их потенциальная противоречивость как духу, так и отдельным буквальным положениям Конституции, а также практические риски чрезмерной централизации и бюрократизации местного управления делают научный анализ не только востребованным, но и необходимым для формирования адекватной правоприменительной практики и возможной последующей корректировки законодательства.

Целью настоящей статьи является комплексный анализ системных последствий произошедшего конституционного сдвига для ключевых, сущностных элементов местного самоуправления: его предметной самостоятельности (сферы ведения), территориальных и организационных основ. В работе выдвигается и обосновывается тезис о том, что текущая реформа ведет не к эволюционному развитию, а к качественной трансформации модели, сопряженной с фактической утратой конституционно закрепленной самостоятельности

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 24.03.2025. № 12. Ст. 1200.

местного самоуправления и его постепенной неизбежной трансформации в нижний, субрегиональный уровень государственной власти, который, в итоге, может оказаться лишенным собственной политической воли и субъектности.

Теоретические основы и методы исследования

Теоретический фундамент исследования составила совокупность доктринальных разработок в области конституционного, административного и муниципального права, отражающих эволюцию взглядов на природу местной власти. В их числе – классическая «теория свободной пашни», возникшая в российской правовой мысли XIX века и предлагавшая рассматривать коммунальную власть в качестве четвертой, самостоятельной ветви власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной. Эта теория, хотя и не получившая практической реализации, важна как первая собственно российская попытка теоретического осмысления местного самоуправления, основанная на идее баланса и системы сдержек и противовесов между различными типами публичной власти. Ее историческая ценность подчеркивает, что сама идея негосударственной природы местной власти имеет глубокие корни в отечественной правовой традиции, что опровергает тезис об исключительно заимствованном, «вестернизированном» характере местного самоуправления в России.

Кроме того, при анализе современной природы местного самоуправления в Российской Федерации серьезный акцент делается на теорию дуализма муниципального управления, которая подчеркивает двойственную природу муниципальной власти: с одной стороны, местное самоуправление выступает в качестве института гражданского общества, с другой – как элемент публично-властного механизма, выполняющего, в том числе, отдельные государственные функции. Именно эта вторая составляющая в контексте реформы местного самоуправления 2020 – 2025 гг. выходит на первый план и становится доминирующей. Однако критический анализ показывает, что новый законодательный подход ведет не к сбалансированному дуализму местного самоуправления, а к поглощению его общественно-гражданской компоненты государственно-властной. В качестве дополнительной теоретической рамки автором использована концепция местного самоуправления как уровня публичной власти в ее современном российском конституционно-правовом прочтении, которое, как будет показано ниже, нивелирует качественные различия между властью государственной и властью муниципальной, сводя их к единому знаменателю в рамках построения интегрированной управленческой вертикали.

Методологическую основу исследования образуют, прежде всего, сравнительно-правовой и формально-юридический методы. Сравнительно-правовой метод позволил провести детальное сопоставление конституционных положений 1993 и 2020 гг., выявить содержащиеся в них концептуальные различия и проследить преемственность и новации в подходах к регулированию местного самоуправления. Этот метод применялся не только в историческом разрезе, но и для анализа последовательности изменений в федеральном законодательстве, предшествовавших принятию ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Формально-юридический метод был применен для анализа текстов нового ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и действующего Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»¹, а также для системного изучения правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, которые заложили основу для конституционных изменений. Особое внимание уделялось анализу юридической техники, используемой законодателем

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

для преодоления возникающих коллизий. Дополнительно использовался историко-правовой метод для понимания генезиса реформы и ее связи с предшествующими этапами развития местного самоуправления в России, начиная с земской реформы XIX века и заканчивая советской моделью местных Советов, чтобы выявить устойчивые паттерны в отношениях между центром и местной властью.

Анализ конституционно-правовых новаций и их последствий

1. Размывание предметной самостоятельности местного самоуправления

Ключевой категорией, традиционно определявшей сущность и границы самостоятельности местного самоуправления, выступали «вопросы местного значения» (ст. 130 Конституции Российской Федерации 1993 г.). Их самостоятельное решение населением непосредственно и через создаваемые им органы составляло конституционный императив и сердцевину концепции местного самоуправления. Данный подход предполагал наличие собственной, отделенной от государства сферы ответственности муниципалитетов, что и составляло материальную основу их самостоятельности. Четкое, детализированное закрепление этих вопросов в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (глава 3) позволяло, несмотря на все недостатки, относительно ясно очертить поле деятельности муниципальной власти и служило правовым барьером на пути необоснованного вмешательства государственных органов в сферу деятельности органов местного самоуправления.

Новая редакция ст. 132 Конституции Российской Федерации, провозгласившая вхождение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, создает фундаментальное концептуальное противоречие с этим исходным положением. Очевидно, что если строго следовать логике ст. 130 Конституции Российской Федерации и сохранять в законодательстве термин «вопросы местного значения» в его первоначальном понимании как сферы исключительного ведения муниципалитетов, то для систематического участия органов государственной власти в их решении не существует правового основания. Более того, согласно ст. 130 Конституции Российской Федерации, обеспечение самостоятельного решения этих вопросов населением является прерогативой исключительно местного самоуправления, что можно трактовать как конституционный запрет на подобное вмешательство.

Однако новая конституционная доктрина, развиваемая в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», строится на идее совместного, интегрированного участия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решении задач обеспечения жизнедеятельности населения на соответствующей территории. Для преодоления указанного противоречия законодатель прибегает к «терминологической эквилибристике», которая, по сути, является способом легализации нового подхода без прямого изменения ст. 130 Конституции Российской Федерации. В статье 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» дается сложная, намеренно размытая дефиниция, которая отождествляет «вопросы местного значения» с «вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». При этом последние должны решаться «в пределах полномочий, предусмотренных... настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации»¹. Эта формулировка, по сути, растворяет конституционную категорию «вопросов местного значения» в более

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 24.03.2025. № 12. Ст. 1200.

широком и неопределенном понятии «вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности», круг которых и их содержание определяются уже не Конституцией Российской Федерации и не муниципальными правовыми актами муниципальных образований, а федеральным и региональным законодателем. Фактически, происходит подмена понятий: там, где раньше была собственная компетенция, теперь появляются «полномочия», перераспределенные сверху, что коренным образом меняет природу отношений государственной власти и местного самоуправления.

Усугубляет правовую неопределенность появление в тексте ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» новых, дополнительных понятий, таких как «задачи местного самоуправления» (ч. 7 ст. 1) и «задачи в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 5 ст. 4) и других. Содержание этих «задач» законодательно не раскрывается, что создает широкие возможности для произвольного толкования и, как следствие, для расширительного вмешательства государственных органов в сферу компетенции местного самоуправления под видом «взаимодействия» и «повышения эффективности». Таким образом, предметная самостоятельность местного самоуправления, составлявшая его сущностный признак, подвергается системной эрозии через размывание и подмену его ключевых компетенционных категорий. Это создает ситуацию, когда у муниципальных образований формально есть вопросы для решения, но рамки и условия их решения, а также само содержание этих вопросов определяются извне, что лишает самостоятельность ее реального содержания.

2. Утрата территориальной и организационной самостоятельности

Интеграция органов местного самоуправления в единую систему публичной власти с неизбежностью влечет за собой унификацию и централизацию его основ, что наиболее наглядно проявляется в сферах территориального устройства и организации муниципальной власти. Эти сферы, будучи формой существования местного самоуправления, непосредственно определяют его способность быть реальным, а не фиктивным институтом.

Территориальная организация. Двухуровневая модель (поселения и муниципальные районы), закреплённая в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» и основанная на принципе максимальной приближенности власти к населению, де-факто признана не соответствующей новой парадигме единой публичной власти. Она последовательно замещается одноуровневой системой городских и муниципальных округов. Такой переход аргументируется задачами повышения управленческой эффективности и оптимизации расходов, однако его глубинная логика соответствует скорее принципам построения (местного) государственного управления, нежели самоуправления. Крупные (или искусственно укрупненные) муниципальные образования, управляемые по единым стандартам, легче встраиваются в «вертикаль» единой публичной власти, но при этом дистанцируются от населения, утрачивая тот самый «местный» характер, который изначально составлял их *raison d'être* (фр., смысл существования). Пример: житель небольшого поселка, включенного в состав крупного муниципального округа, лишается возможности влиять на решение вопросов, которые непосредственно касаются его повседневной жизни, так как его голос растворяется в массе избирателей всего муниципального округа, а местная администрация физически и функционально удалена. Этот процесс ведет к деградации местной политической жизни, снижению гражданской активности и ответственности местного населения за самостоятельное решение вопросов местного значения, так как прямая связь между участием населения и результатами управления разрывается.

Организационные основы. Наиболее рельефно тенденция к огосударствлению проявляется в новом регулировании организационных основ местного самоуправления. Конституционный принцип, закрепленный в ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации, согласно которому «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно», был кардинально пересмотрен поправками 2020 г. В нее была добавлена ключевая оговорка: «в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления, установленными федеральным законом». Эта, казалось бы, «техническая» поправка на деле изменила сам смысл конституционной нормы, превратив «самостоятельность» из права муниципального образования в обязанность следовать установленным сверху моделям.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» не просто устанавливает эти «общие принципы», а осуществляет исчерпывающее нормативное регулирование данного вопроса. Закон определяет:

1) виды «обязательных» органов местного самоуправления, которые должны создаваться в муниципальных образованиях (представительный орган муниципального образования, местная администрация), обязательно в структуру органов местного самоуправления включается и высшее муниципальное должностное лицо – глава муниципального образования;

2) все возможные варианты (модели) их формирования и наделения полномочиями;

3) взаимосвязи и порядок взаимодействия между этими органами.

По сути, местное самоуправление сохранило лишь право создавать (включать в структуру) «необязательные» органы местного самоуправления, которые, даже если и будут созданы, окажутся в «компетенционном вакууме», поскольку все публичные права и обязанности, реализуемые на муниципальном уровне, уже законодательно распределены между органами «обязательными».

Это детализированное регулирование оставляет крайне мало места для какого-либо усмотрения. При этом, что наиболее существенно, право выбора единственной допустимой модели структуры органов местного самоуправления для муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации фактически передано законодателю каждого субъекта Российской Федерации. Муниципальное образование лишается какой-либо реальной возможности предложить и закрепить в своем уставе иную, отличную от предписанной законом соответствующего субъекта Российской Федерации, структуру местных органов власти, которая, возможно, больше соответствовала бы его историческим, культурным или экономическим особенностям. Даже такой высший инструмент прямой демократии, как местный референдум, не может быть использован для решения этого вопроса, что прямо свидетельствует о переводе его из категории вопросов местного значения в разряд вопросов государственного значения.

Это означает, что и сам вопрос организации местной власти, который по своей природе является краеугольным камнем самоуправления, перестал быть «вопросом местного значения». Он перешел в разряд вопросов государственного регулирования, решаемых на федеральном и региональном уровнях. Такая практика ставит под серьезное сомнение возможность соблюдения как духа, так и буквы ст. 12 и 131 Конституции Российской Федерации, причем даже с учетом новой редакции, поскольку «самостоятельность» населения в данном контексте оказывается сведена к нулю. Фактически мы наблюдаем процесс конституционной «эрозии», когда формально провозглашенный конституционный принцип выхолащивается через детализирующее федеральное и региональное законодательство.

3. Перспективы местного самоуправления: от самоуправления к особому порядку осуществления местной государственной власти

Логическим завершением выявленной тенденции является новая норма, закрепленная в ч. 3 ст. 131 Конституции Российской Федерации. Она устанавливает, что «особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом».

На первый взгляд, это еще одна «технологическая» норма, но на деле она приобретает глубокое концептуальное значение, так как создает конституционную основу для установления на отдельных, наиболее значимых территориях не просто «особенностей» осуществления местного самоуправления, а принципиально иного порядка – режима осуществления публичной власти, который может исключать традиционные институты местного самоуправления. Примером тому является Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 27 октября 2025 г.) «О федеральной территории «Сириус»¹. Этот закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает правовые основы функционирования федеральной территории «Сириус», в том числе регулирует отношения, возникающие в связи с ее созданием, организацией деятельности органов публичной власти, а также с осуществлением экономической и иной деятельности в границах указанной территории. И согласно его положениям, местное самоуправление в федеральной территории «Сириус» осуществляется не через органы местного самоуправления, а через органы публичной власти федеральной территории «Сириус», «осуществляющие в том числе полномочия органов местного самоуправления городского округа (в том числе по решению вопросов местного значения городского округа), определенные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами, если такие полномочия не переданы для осуществления органам местного самоуправления муниципального образования городского округ город-курорт Сочи Краснодарского края» (ч. 2 статьи 2 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 27 октября 2025 г.) «О федеральной территории «Сириус»).

То есть, по сути, указанная норма предусматривает возможность создания особой, как правило, напрямую подконтрольной государству, публичной власти *вместо* местного самоуправления на соответствующих территориях. Закрепление такой возможности непосредственно в главе Конституции, посвященной местному самоуправлению, является символическим: оно демонстрирует, что местное самоуправление более не рассматривается как универсальная и неизбежно самостоятельная форма организации власти на местах. Оно становится одной из возможных опций, которую можно заменить на более эффективную с точки зрения центральной власти модель, особенно на стратегически важных территориях.

Это красноречиво свидетельствует о том, что современное конституционное и законодательное регулирование в меньшей степени посвящено развитию и укреплению местного самоуправления как такового. В большей степени оно направлено на создание гибкого, централизованно управляемого механизма осуществления публичной власти на субрегиональном уровне, который может принимать как формы, внешне схожие с самоуправлением, так и собственно государственные формы управления в рамках единой публично-властной вертикали. Местное самоуправление в его классическом понимании становится не обязательным, а факультативным элементом этой системы, допустимым

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 28.12.2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.

лишь там и постольку, где и поскольку это не противоречит интересам построения «единой системы публичной власти». Отметим при этом, что расширительное толкование категории «иные территории» открывает путь для распространения этого «особого порядка» на любые местности, которые федеральный законодатель сочтет нужным вывести из-под действия общего законодательства о местном самоуправлении, допустим, на территории с особым режимом хозяйственной деятельности (например, территории опережающего развития) или закрытые административно-территориальные образования.

Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать однозначный вывод о том, что конституционная реформа 2020 г. и ее законодательная имплементация в ФЗ-33 инициировали процесс не столько эволюционного развития, сколько глубокой, качественной трансформации российской модели местного самоуправления. Интеграция местного самоуправления в единую систему публичной власти, провозглашенная на уровне конституционных принципов, на практике приводит к его последовательной и всеобъемлющей ассимиляции государственной властью. Реформа затрагивает не просто отдельные аспекты, а самые существенные основы данного института, лишая его того, что составляло его специфику с точки зрения теории – самостоятельности, самоорганизации и связи с местным сообществом.

Этот процесс проявляется в нескольких системных изменениях:

1. В сфере компетенции: происходит размывание предметной самостоятельности через законодательную замену четкой конституционной категории «вопросов местного значения» неопределенными и широко трактуемыми «вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности» и «задачами местного самоуправления», что открывает путь для прямого вмешательства государственных органов и превращает муниципалитеты из субъектов в объекты управления в рамках единой вертикали публичной власти.

2. В территориальной сфере: осуществляется отказ от двухуровневой модели, основанной на принципе близости власти к населению, в пользу крупных одноуровневых образований, более удобных для централизованного управления, но ослабляющих непосредственную связь власти с гражданами и приводящих к деградации местной общественно-политической жизни.

3. В организационной сфере: в определенной степени нивелируется конституционный принцип самостоятельного определения населением структуры своих органов, который заменяется жесткой, унифицированной системой выбора из предустановленных государством моделей, закрепляемой на уровне субъекта РФ. Это лишает муниципальные образования одного из ключевых атрибутов их самостоятельности – права на собственную организационную структуру.

Фактически, происходит стирание некогда четких граней между государственным управлением и местным самоуправлением. Глава 8 Конституции Российской Федерации, формально посвященная «местному самоуправлению», все в большей степени регулирует иные – государственно-властные – отношения, связанные с организацией власти на местах в рамках единой вертикали. Местное самоуправление рискует превратиться в пустую юридическую фикцию, в своего рода «оболочку», под которой скрывается децентрализованная структура государственного управления.

Дальнейшее развитие муниципальной реформы требует от законодателя, научного сообщества и общества в целом четкого и честного ответа на фундаментальный вопрос: сохраняется ли в России местное самоуправление как автономный институт публичной власти, производный от воли местного сообщества, или же оно окончательно и бесповоротно

трансформируется в местный, субрегиональный уровень государственной власти, интегрированный в общефедеральную управленческую иерархию? Текущий вектор реформы, как демонстрирует анализ, указывает на второй вариант, что знаменует собой отход от одной из базовых демократических ценностей, заложенных в Конституции 1993 г. Последствия этого выбора для гражданского общества, качества управления и развития демократических институтов в стране еще предстоит осмыслить и оценить в полной мере.

Информация об авторе

Н. Л. Пешин – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права юридического факультета, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова.

Information about the author

N. L. Peshin –Dr. Sci (Law), Professor, Head of the Department of Administrative Law, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 27.11.2025; одобрена после рецензирования 16.01.2026; принята к публикации 23.01.2026.

The article was submitted 27.11.2025; approved after reviewing 16.01.2026; accepted for publication 23.01.2026.