

Эволюция муниципальной власти в постсоветской России: сельский ракурс¹

О. П. Фадеева

Ольга Петровна Фадеева, кандидат социологических наук, заведующая отделом Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук. 630090, Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17. E-mail: fadeeva_ol@mail.ru

EDN: VXBYFK

Аннотация. Новый этап преобразования муниципального управления в условиях формирования системы «публичной власти», введенной в научный и практический оборот последней редакцией Конституции РФ, предполагает существенную трансформацию складывающихся десятилетиями взаимодействий между разными уровнями власти, бизнесом и населением. Переход к одноуровневой системе муниципальной власти является серьезным вызовом для сложившихся социально-экономических и культурно-бытовых практик на сельских территориях, в управлении которыми традиционно заметную роль играли органы местного самоуправления. Стремление к оптимизации административно-территориального устройства за счет укрупнения муниципальных образований и унификации правил взаимодействия в системе местного самоуправления неоднозначно воспринимается представителями региональной и местной власти, специалистами сельских администраций. Мнения информантов, зафиксированные во время полевых исследований, проведенных в разное время в разных регионах РФ, позволяют оценить спектр имеющихся представлений о плюсах и минусах очередного этапа муниципальной реформы. По мнению некоторых информантов и автора статьи, возможные издержки и негативные последствия уже начавшихся преобразований могут быть нивелированы конструированием гибких моделей муниципальной власти и стандартов благоустройства и жизнеобеспечения сел и деревень, дифференцированным по демографическим, экономическим, социально-культурным и географическим условиям сельских территорий. Мониторинг общественного мнения и обсуждения результатов на разных стадиях реформирования могут существенно облегчить процесс административных преобразований и снизить возможные риски.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, реформирование, двухуровневая, одноуровневая и смешанная системы муниципального устройства

На страницах журнала «Крестьяноведение» вопросы сельского развития, устройства и функционирования местной власти под-

1. Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект «Практики адаптации территориальных образований, предприятий, домохозяйств к современному вызову: концептуализация способов поддержания стабильности и развития», № 126020516493-9.

нимались уже не раз (Архипова, 2023; Андрианов, Кашеева, 2024; Овчинцева, 2026), в том числе и в наших публикациях (Фадеева, Нефёдкин, 2020; Фадеева, 2022). Мы подробно описывали рабочую повседневность глав и специалистов сельских администраций (или сельсоветов, как этот орган вполне официально называют в ряде российских регионов) и их усилия по решению вопросов местного значения, связанных с благоустройством и поддержанием порядка на территории, обеспечением пожарной и прочей безопасности, распоряжением муниципальной земель и иным имуществом, оформлением прав собственности и прочее. Речь также шла о причинах хронической дотационности сельских бюджетов и возникающих в связи с этим коалициях между властью и присутствующим на территории бизнесом, а также социально-экономических эффектах подобных партнерств. Анализ касался и нерешаемых годами проблем, связанных с ограниченной самодостаточностью местного самоуправления, результаты которого говорили сами за себя. При сохранении сложившегося дисбаланса между возложенными на данный институт власти полномочиями и их ресурсным обеспечением в рамках действующей налоговой системы управленческая автономия сельских муниципалитетов была весьма условна.

В данной статье анализ сфокусирован на перспективах местного самоуправления в свете дотраивания системы публичной власти, объединяющей, по замыслу реформаторов, государственные и муниципальные органы. Для понимания логики трансформации властных «вертикали и горизонтали» в постсоветский период представлен краткий обзор содержания трех федеральных законов, касающихся формирования и регулирования деятельности городских и сельских муниципалитетов. Особое внимание уделено положениям принятого в 2025 году Федерального закона № 33 «Об общих принципах местного самоуправления в единой системе публичной власти»², оставляющего российским регионам вариативность в выборе конфигурации института местного самоуправления в виде одноуровневой, двухуровневой или смешанной системы. Цель статьи — исследовать различия в отношении администраторов и населения к кардинальным преобразованиям системы власти на сельских территориях, рассмотреть разные оценки начавшейся трансформации и сопутствующую аргументацию. В основе лежат материалы социологических экспедиций в сельские районы Алтайского и Краснодарского краев, Республики Хакасия, Томской, Новосибирской и Нижегородской областей, которые были проведены в 2021–2025 годах.

2. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/

Институциональная динамика местного самоуправления

О. П. Фадеева

Эволюция муниципальной власти в постсоветской России: сельский ракурс

В постсоветский период институт местного самоуправления (МСУ) неоднократно реформировался. Основы были заложены Федеральным законом № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³, который легитимизировал деятельность исполнительных и представительных органов местной власти (администраций и советов депутатов), предоставил широкие права субъектам РФ в определении территориальных границ муниципальных образований (МО), формировании перечня объектов управления, обеспечении прав и гарантий граждан на осуществление самоуправления. Законом были заданы процедуры избрания органов МСУ и создания условий для их правоустанавливающей, финансовой и хозяйственной деятельности (бюджет, собственность, управленческие полномочия).

Принятый с тем же названием через 8 лет новый Закон № 131-ФЗ⁴ заметно усилил регламентацию деятельности института МСУ и стандартизировал распределение полномочий и компетенций между государственными (региональными) и муниципальными властными структурами, правила формирования и расходования местных бюджетов. Ранее заданный вектор, направленный на свободу регионов в конструировании собственных моделей управления и межуровневого взаимодействия, был заметно скорректирован. Законом была введена отсутствующая до этого момента двухуровневая система МО с делением на муниципальные и городские районы (верхний уровень), сельские и городские поселения (нижний уровень). Ответственность за решение вопросов местного значения, полный список которых был размещен в тексте Закона, была четко разграничена между верхним и нижним уровнями МО в соответствии с действующими правилами закрепления налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты и финансирования взятых обязательств. Закон обозначил порядок предоставления МО субвенций и субсидий из бюджетов вышестоящего уровня для исполнения ими отдельных государственных полномочий, а также определил механизм выравнивания бюджетной обеспеченности поселений. Организация местной власти также трансформировалась: была введена единая структура органов МСУ с обязательным присутствием территориальных администраций, расширены формы непосредствен-

3. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

ного участия населения в самоуправлении (публичные слушания, конференции, опросы, создание ТОС⁵ и др.).

Стремление к политическому единообразию всех регионов страны, различающихся масштабами, а также социально-демографическим, экономическим и природным потенциалом, способствовало регулярным пересмотрам законодательных основ функционирования института МСУ. К середине 2010-х годов система финансового обеспечения муниципальной власти претерпела многочисленные изменения. Пересматривались списки федеральных, региональных и местных налогов, вводились специальные налоговые режимы, зоны ответственности передавались с одного уровня власти на другой, менялся порядок межуровневых финансовых взаимоотношений (Клисторин, 2014; Сумская, 2016). В основе структурных изменений лежала попытка устранить противоречие между избыточностью полномочий местной власти относительно имеющихся у нее ресурсов в действующей модели бюджетного устройства на федеральном и субфедеральном уровнях. Однако эта цель так и не была достигнута, о чем красноречиво свидетельствовал усиливающийся бюджетный кризис органов местной власти, особенно в сельской местности. При регулярном сокращении величины налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты сельских поселений количество вопросов местного значения, которые им надлежало финансировать, достигло к 2014 году рекордных 39 единиц (Бухвальд, 2014), что заставило федеральный центр пересмотреть принципы взаимодействия между государственным и муниципальным уровнями. Но вместо усиления финансовой поддержки деятельности муниципалитетов (в т.ч. за счет роста оставляемых на территории налогов и акцизов) ввиду их «банкротства» было принято иное: расширить полномочия субъектов РФ в решении вопросов местного значения с перераспределением в их пользу финансовой и имущественной базы. Это привело к укреплению властной вертикали и снижению автономности работы низовых звеньев. В принятом в 2015 году Законе № 136-ФЗ⁶ количество установленных полномочий администраций сельских поселений сократилось с 39 до 13 единиц с передачей оставшихся вопросов местного значения и их финансового обеспечения на районный и региональный уровень.

5. ТОС — территориальное общественное самоуправление как форма самоорганизации граждан по месту жительства на части территории муниципального образования.

6. Федеральный закон № 136-ФЗ от 27.05.2014 «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/

Но подобная «оптимизация» помогала слабо. Оставшихся в сельских бюджетах средств едва хватало на содержание сотрудников местных администраций и социально-культурных учреждений (библиотек, клубов и пр.). Для исполнения других обязательств — обслуживания автомобильных дорог местного значения, жилищно-коммунального хозяйства и свалок бытовых отходов, благоустройства населенных пунктов, кладбищ и содержания пожарной охраны — главы администраций были вынуждены подавать заявки на получение межбюджетных трансфертов, участвовать в разных конкурсах «инициативного бюджетирования» или привлекать спонсоров (Фадеева, 2019; Кондратьев, Фадеева, 2021; Моляренко, 2021). В итоге состояние дел на сельских территориях, качество жилищного фонда, дорог и социальных объектов, возможности культурного и спортивного досуга, словом, все то, что сдерживало деградацию условий жизни и — опосредованно — способствовало сохранению производства и рабочих мест, тормозило миграцию населения и удерживало молодежь, во многом стали зависеть от профессиональных качеств и инициатив руководителей администраций, депутатского корпуса, общественных объединений и отдельных активистов.

Логичным шагом в дальнейшем ослаблении местной власти в силу ее «финансовой несостоятельности» стали принятые в апреле 2017 года изменения статей 131-ФЗ, оформленные в виде специального закона, которые облегчили процедуры упразднения двухзвенной муниципальной структуры и создания на ее месте одноуровневой системы⁷. Для этого представительные органы власти верхнего уровня (советы депутатов) получили право без согласования с населением принимать решения о вхождении поселений, в том числе сельских, в состав городских округов. В итоге вступившие первыми на путь территориально-муниципального укрупнения под флагом повышения эффективности субъекты РФ (Московская, Нижегородская и другие области), по сути, лишились сельской местности, а ее жители — сельских льгот. Сельсоветы на территории этих регионов были ликвидированы, а деревни и села стали относиться к городским округам. Отмена представительства власти на местах вызвала протесты населения, опасавшегося передачи прав управления муниципальным имуществом, и прежде всего земель, на уровень районных и окружных администраций, проникновения извне хозяйствующих субъектов, действия которых могли бы противоречить интересам коренного населения. Депутаты Государственной Думы РФ, осознавая причудливость подобной «смычки города и села» (вхождения сел в городские округа), поспешили

7. Федеральный закон № 62-ФЗ от 03.04.2017 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214788/

принять уже в мае 2019 года очередную законодательную поправку к 133-ФЗ⁸, которая ввела в оборот новый вид муниципальных образований — муниципальные округа, объединяющие сельские районы и поселения в одно целое. Практически с этого момента зазвучал растиражированный в дальнейшем тезис о необходимости всеобщей оптимизации муниципальной структуры в виде сокращения числа поселений и районов за счет перехода к «плоской» (одноуровневой) системе, отмены дублирования полномочий, а также экономии бюджетных расходов благодаря упразднению ряда местных администраций. О том, как быстро формировался тренд на централизацию управления, свидетельствуют данные Доклада ВАРМСУ⁹ о состоянии и развитии местного самоуправления в РФ в 2024–2025 годах. Так, с 2021 по 2025 год количество регионов с двухуровневой системой местного самоуправления сократилось с 77 до 67, а с одноуровневой системой — выросло с 8 до 22 (с учетом присоединенных территорий). За этот же период общее количество муниципальных образований в стране (в городе и в селе) снизилось на 20% (с 20 184 до 16 265 единиц), количество муниципальных районов — на 26% (с 1593 до 1176), сельских поселений — на 22% (с 16 235 до 12 612). При этом количество округов (городских и муниципальных) увеличилось в 1,7 раза (с 740 до 1234).

Логическим завершением «унитарной» реставрации местного самоуправления стали принятые в 2020 году поправки в Конституцию РФ, которые ввели понятие «публичной власти» как единой системы органов государственной власти (федеральных и региональных) и местного самоуправления (п. 3 ст. 132) и обеспечили передачу Президенту РФ ответственности за согласованное функционирование и взаимодействие этих органов в интересах граждан¹⁰. Легитимность новой конструкции была закреплена специальным Федеральным законом¹¹. Среди новаций этого документа стоит отметить требования единообразия в наименовании органов власти субъектов РФ, закрепление единых сроков полномочий глав регионов и передачу в совместное ведение федеральным и региональным органам власти вопросов, касающихся сферы образования,

8. Федеральный закон № 87-ФЗ от 01.05.2019 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/

9. ВАРМСУ — Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления. <https://varmsu.ru/>

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

11. Федеральный закон № 414-ФЗ от 21.12.2021 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/

здравоохранения, финансов. На практике это означало согласование с профильными федеральными ведомствами назначения руководителей региональных министерств, их отставки и других аспектов деятельности органов власти субъектов РФ. При этом в Законе специально оговаривался пункт о сохранении самостоятельности органов МСУ (в рамках своих полномочий) при вхождении в публичную систему власти.

На сегодняшний момент трансформация муниципальной ветви завершилась принятием Федерального закона № 33 весной 2025 года. Его подготовка заняла больше трех лет и вызвала серьезную дискуссию не только среди представителей органов МСУ, но и части политического бомонда в отдельных российских регионах.

Местное самоуправление в тисках «публичной власти»

Главные новации исходной версии 33-ФЗ, который был внесен в Государственную Думу РФ в декабре 2021 года и принят в первом чтении 25.01.2022 г., включали повсеместный переход местного самоуправления от двухуровневой к одноуровневой (окружной) системе, консолидацию власти за счет перераспределения полномочий между муниципалитетами и субъектами РФ и изменения процедур выбора «первых лиц». Для сельских территорий этот вариант подразумевал ликвидацию поселенческого звена (сельсоветов и сельских депутатов) и администраций районов в пользу создания муниципальных округов. Бурные обсуждения трансформации каркаса муниципального устройства страны вынудили законодателей отложить принятие окончательной версии Закона и прислушаться к позиции руководителей ряда субъектов РФ, которые ратовали за право самостоятельного выбора регионами моделей МСУ и правил межбюджетных взаимоотношений. Наиболее солидарно с негативной оценкой перехода к одноуровневой системе управления выступили представители Татарстана — Госсовет (парламент) республики и ее глава. Они выразили опасение, что ликвидация нижнего звена «разрушит село», а вместе с ним и традиционные ценности. Татарстанские руководители настаивали на том, что без получения согласия у населения проводить подобные реформы никак нельзя — и тем более не должны приниматься шаблонные решения без учета специфики всех регионов страны¹².

Вступивший в действие в июне 2025 года ФЗ-33 стал результатом компромисса, предоставив субъектам РФ возможность выбора между одноуровневой, двухуровневой или смешанной (т. е. имеющей на территории одного региона и округа, и районы с поселениями) моделями муниципальной системы с собственным распределением

12. Татарстан хочет остаться двухуровневым. <https://www.kommersant.ru/doc/7330283>

межуровневых полномочий и твердых гарантий в их финансовом обеспечении (по принципу «финансы следуют за полномочиями»). Согласно ФЗ-33, МСУ как форма народовластия трансформировалась в механизм самоорганизации граждан, формулировка «вопросы местного значения» сменилась на «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», ответственность за которые легла и на муниципальные (окружные), и на государственные (региональные) власти. При переходе на одноуровневую систему право на проведение выборов глав округов (из согласованного с главами субъектов РФ списка кандидатов) закреплялось за депутатами окружных собраний. Таким образом отменялись прямые электоральные процедуры. На уровне поселений упразднялись советы депутатов, а глав местных администраций (после истечения срока их полномочий) должны были заменить чиновники из территориальных департаментов округов. Предполагалось, что они останутся в роли посредников между населением и новой властью, но лишатся управленческих функций.

Закон предусмотрел для субъектов РФ максимальную гибкость в вопросах переопределения территориальных границ вновь образуемых муниципальных образований и механизмов реализации межуровневых компетенций. Вместо унифицированных прав и обязанностей, закрепленных за органами власти определенного уровня, в ФЗ-33 были выделены три категории полномочий с разной степенью свободы перераспределения между муниципальным и государственными (региональными) звеньями. К первой категории были отнесены неотъемлемые местные полномочия, которые не подлежат передаче региональным властям. В основном они имеют процедурный характер (принятие устава МО, бюджета, тарифов местных налогов и сборов; подготовка выборов; муниципальный контроль и проч.) и лишь в малой степени касаются организации местной жизни. Во вторую категорию вошли полномочия, которые муниципалитеты из-за недостаточности собственных ресурсов могут делегировать региональным органам власти и, по сути, лишиться контроля за их исполнением. Речь идет о возможной передаче регионам ответственности за состояние инженерной и сетевой инфраструктуры (электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведение) и благоустройство населенных пунктов; строительство и содержание муниципального жилищного фонда; общедоступное и бесплатное дошкольное, школьное и дополнительное детское образование; обеспечение условий для развития культуры, спорта и досуга; содержание мест захоронения; учет личных подсобных хозяйств и ведение похозяйственных книг; сбор статистической информации и выполнение других позиций из порядка 30 прежних «вопросов местного значения», которые в основном входили в зону ответственности территориальных администраций. И, наконец, в третьей категории остались полномочия, которыми субъекты РФ при создании надлежащих финансовых условий могут поде-

литься с муниципалитетами в пределах их границ. Это разработка и утверждение генеральных планов развития МО, правил землепользования и застройки, программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры; эксплуатация дорог и транспортное обслуживание населения, организация ритуальных услуг; сбор, транспортирование, утилизация и захоронение твердых бытовых отходов и т. д. При наличии бюджетных средств администрациям округов разрешено брать на себя дополнительные обязательства.

Обобщая, можно сказать, что принятый Закон облегчил межуровневое перераспределение полномочий и предоставил регионам возможность конструирования по собственному усмотрению модели взаимодействия МСУ с органами государственной власти (Климанов, Тимушев, 2025; Шуляева, 2025). В то же время относительная свобода в создании разных управленческих комбинаций, учитывающих ресурсные, технологические и другие соображения (бюджетные ограничения, экономия от масштаба, характер внешних эффектов), таит в себе скрытые угрозы. Как считают эксперты, такой порядок может спровоцировать массовое изъятие полномочий у городских и муниципальных округов в пользу региональных органов власти в критически важных для местного развития направлениях (Агеев и др., 2026). По сути, это уже происходит. Как следует из уже упомянутого Доклада ВАРМСУ, в 71 из 89 регионов ряд существенных полномочий муниципалитетов переданы наверх. Прежде всего это касается таких сфер, как градостроительная деятельность и земельные отношения, а также транспортное обслуживание населения, водоснабжение и водоотведение. При сохранении финансовых ограничений даже укрупненный институт МСУ может и дальше терять рычаги реальной власти и становиться придатком органов власти, которые и будут принимать решения, координировать процессы и распоряжаться имеющимися ресурсами. В этой логике неизбежными становятся перемещение инструментов управления территориями в региональные центры и приход городских компаний-операторов для обслуживания сельского населения.

Если к выбору модели МСУ (одноуровневой, двухуровневой или смешанной) и определению границ новых образований субъекты РФ могли приступить сразу после вступления ФЗ-33 в силу (20.06.2025), спланировав также время, необходимое для переходного периода, то для принятия самых сложных решений — корректировки уставов субъектов РФ для изменения основ их муниципально-территориальной организации были отведены более длительные сроки. Изначально утверждение положений о закреплении полномочий органов МСУ по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения там, где было объявлено о переходе к одноуровневой или смешанной системе, должно было завершиться к 1 января 2027 года, а то и раньше, чтобы на местах успели подготовить бюджеты на будущий год. Однако ставшие очевидными

трудности согласования зон ответственности и закрепления источников финансирования между разными уровнями власти убедили федеральных законодателей в необходимости сдвинуть эти сроки на год вперед (на 1 января 2028 года). До этого момента деятельность органов местного самоуправления в этой части продолжают регулировать статьи Закона № 131-ФЗ¹³.

Несмотря на законодательное закрепление вариативности моделей МСУ, выбор большинства регионов в пользу одноуровневой конфигурации стал очевиден уже в момент принятия Закона. Далее приоритет данной конфигурации только укреплялся. Так, в марте 2025 года сохранить двухуровневую систему планировали 18 субъектов РФ¹⁴, а уже через год их количество сократилось до 15. В 1,7 раза (с 20 до 34) возросло число регионов, решивших перейти на систему округов. Вариант «смешанной модели» в 2025 году устраивал 51 субъект РФ, а через год их число сократилось до 40, причем стало очевидно, что и среди последних значительная часть со временем сделает выбор в пользу одноуровневой системы¹⁵. Таким образом, казалось бы, достигнутый компромисс не смог остановить ликвидацию нижних ветвей МСУ. Вместо этого процессы физического отдаления органов власти от населения стали набирать оборот. При этом среди субъектов РФ началось своего рода соревнование за первенство в реформаторском ажиотаже. Среди лидеров движения за переход к округам оказались законодатели нескольких сибирских регионов, чьи решения привели к появлению очагов конфликтов, в первую очередь в сельской местности¹⁶.

13. Прежние полномочия местных властей будут действовать до 2028 года. <https://www.garant.ru/news/2056214/?ysclid=mp4y88tmtc447202063>

14. 18 регионов не хотят отказываться от двух уровней местного самоуправления. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2025/03/04/1095775-18-regionov-ne-hotyat>

15. На одноуровневую модель МСУ не перешли 15 регионов. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2026/03/12/1182529-na-odnourovnevuyu-mod-el-msu-ne-pereshli-15-regionov>

16. На федеральном уровне прозвучало выплеснувшееся в публичную сферу недовольство жителей Красноярского края поспешным решением регионального парламента о переходе на одноуровневую систему МСУ, согласно которому 472 муниципальных образования края должны были трансформироваться в 39 округов (6 городских и 33 муниципальных). Проект закона «О территориальной организации местного самоуправления» был представлен в Законодательное собрание 21 апреля 2025 г., т. е. за два месяца до вступления в силу ФЗ-33. Через три дня (24 апреля) без прохождения предварительного обсуждения закон был принят в первом чтении, а 15 мая — во втором. Радикальный разворот муниципальной системы на огромной территории стал большой неожиданностью не только для руководителей сельских администраций, но и глав муниципальных районов, которые узнавали новости, непосредственно касающиеся их дальнейшей судьбы, из средств массовой информации. Не согласные с надвигающимися переменами сельские жители собирали подписи против объединения территорий, устраивали сходы и записывали обращения

Однако важно помнить, что любые преобразования не терпят упрощения и скоропалительности в определении вектора движения и сроков разработки новых механизмов, а также определения конечных целей, с которыми важно соотносить промежуточные результаты. Успешность формирования института публичной власти и ее муниципального основания в каждом субъекте РФ необходимо оценивать с разных точек зрения — изменения качества (эффективности) управления территорией и динамики экономического развития, а также «градуса» социальной напряженности и участия населения в улучшении условий жизни. В связи с этим актуален мониторинг мнений акторов на разных этапах трансформации местной власти, начиная с осмысления сути и последствий реформ. Такой мониторинг помогает предвидеть возможные сбои, понять на «старте» их причины и подготовиться к исправлению ошибок. В этом отношении интересен спектр мнений наших информантов, полученных при проведении полевых исследований в регионах Сибири, Поволжья и Юга России, в контексте объяснений и аргументов представителей разных уровней власти, доступных в СМИ.

Восприятие переустройства сельской власти на региональном и районном уровнях

В публикациях различных СМИ представители региональных и районных властей, как правило, ратуют за скорейший переход к одноуровневой муниципальной системе, убеждая читателей, что население от этой трансформации только выиграет, ведь средства

к руководителям страны (см.: ksonline.ru/573600/perst-ukazuyushhij-chto-i-komu-planiruyut-donesti-krasnoyarskie-vlasti-svoej-munitsipalnoj-reformoj/), однако эти действия не привели к какому-либо результату.

Не менее острой оказалась реакция жителей Республики Алтай на готовящуюся в регионе муниципальную реформу и принятые поправки в Конституционный закон Республики от 29.04.2025, которые ввели новую должность Председателя Правительства Республики и исключили положения, закрепляющие принцип целостности и неделимости территории субъекта РФ (см.: <https://www.gorno-altaisk.info/news/178164>). В преддверии окончательного принятия республиканского закона, предусматривающего создание муниципальных округов на месте районов (<https://tass.ru/obshchestvo/24342405>), в Республике состоялся несанкционированный протест — перекрытие федеральной трассы с обращением к Президенту РФ (см.: <https://ksonline.ru/575829/uchastnikov-nezakonnoj-aktsii-na-altajskom-chike-tamane-privlekli-k-otvetstvennosti/>), а также несколько народных сходов, участники которых выступали против ликвидации сельских администраций и усиления изолированности удаленных территорий, дискутировали о нависшей угрозе изъятия сельскохозяйственных земель, используемых для отгонно-пастбищного скотоводства, и других ресурсов традиционного хозяйствования местных коренных народов в пользу масштабно развивающейся в Республике туристической отрасли.

и полномочия будут консолидированы в одних руках, а не «размазаны по территории», упростится структура управления, усилятся координация, повысится оперативность реагирования на возникающие на местах проблемы. Компактный административный аппарат сможет быстрее и качественнее принимать решения, не согласовывая их подолгу в разных кабинетах. Благодаря цифровым технологиям пространственные различия будут нивелированы, и жители получат доступ к разным услугам по принципу «одного окна»¹⁷. По мнению чиновников, закрытие сельсоветов не оставит сельчан без поддержки. Помощь придет либо от представителей окружных администраций, которые будут работать непосредственно на территории, либо от выбранных на местах старост, действующих на добровольных началах. В случае появления каких-то вопросов или жалоб они подскажут жителям, «куда обращаться, кто несет ответственность и как получить нужную услугу без лишних проволочек», ведь «главная цель реформы — сделать взаимодействие с властью максимально понятным, удобным и прозрачным»¹⁸. Большие надежды также возлагаются на самоорганизующиеся объединения — ТОСы (Никулин, Никулина, 2025), которые станут проводниками местных инициатив и будут находить средства для их воплощения — участвовать в конкурсах, привлекать софинансирование, искать спонсоров. В результате энергия, мотивация и экспертные знания локальных сообществ в какой-то мере заместят деятельность упраздненных администраций и на деле докажут свое превосходство в вопросах благоустройства перед бюрократическими структурами.

В публичных выступлениях региональные чиновники часто подчеркивают, что сельсоветы и советы сельских депутатов себя изжили. Помимо хронической нехватки бюджетных средств над органами МСУ постоянно довлечет кадровый дефицит — поиск желающих получить мандат местного депутата сталкивался со все большими трудностями, все сложнее подобрать кандидатов на пост главы сельской администрации. Переход к окружной системе призван решить эти проблемы. На вакансии муниципальных чиновников в округ подтянутся люди с мест, экономия на выборных процедурах и переток ресурсов из множества сельских в единый окружной бюджет усилит финансовую базу укрупненных муниципалитетов, которые смогут централизованно обеспечивать уход и контроль за всей территорией округа. При нехватке собственных средств получить

17. Новый федеральный закон в сфере местного самоуправления обсудили в Парламенте Республики Алтай. <https://zvezdaaltaya.ru/2025/05/novyy-federalnyj-zakon-v-sfere-mestnogo-samoupravleniya-obsudili-v-parlamente-ra/>

18. Из интервью с министром региональной политики Новосибирской области Р. Бурдиным // Власти Новосибирской области одобрили проект закона о муниципальной реформе. <https://ksonline.ru/595362/vlasti-novosibirskoj-oblasti-odobrili-proekt-zakona-o-munitsipalnoj-reforme/>

дополнительное финансирование (через проекты, программы, конкурсы) окружным администрациям будет проще, чем районным.

На новый уровень выйдет взаимодействие окружных чиновников с инвесторами, заинтересованными в вовлечении в орбиту своего бизнеса сельхозугодий, лесных и других природных ресурсов, зданий и объектов инфраструктуры, расположенных на территории округа. В двухуровневой системе подобные вопросы проходили несколько этапов согласования, в которых нередко «первую скрипку» играли главы сельских администраций. Они не только управляли находящейся в собственности муниципалитета землей и другим имуществом, но и могли манипулировать позицией местных жителей как долевого владельцев расположенных в округе земельных угодий и добиваться от них нужного решения. В новых условиях преодолевать разные «вето» станет заметно проще.

Тем не менее в отличие от «региональных начальников» действующие главы муниципальных районов не столь оптимистичны в оценке открывающихся перспектив. Они не отрицают, что в прежнем виде двухуровневая система МСУ не жизнеспособна, но сомневаются, что предлагаемые меры могут исправить вызревавшие годами дефекты системы управления. О противоречивых ожиданиях, неоднозначности предлагаемых, но слабо проработанных изменений и последовательности шагов в определении будущего территориального устройства поведал нам глава одного из муниципальных районов Алтайского края. Интервью было записано в августе 2025 года, а уже через три месяца стало известно, что власти края решили повременить с переводом региона на окружную систему и остаться в рамках смешанной модели:

«Из 760 сельских поселений края редко кто может жить самостоятельно, за счет своих доходов. Возможно, система округов это упростит: снижение числа полномочий уменьшит дефицит бюджетных средств на местах. Хотя вряд ли на это стоит рассчитывать».

Установка на переход к округам есть. Даже если будет принята смешанная система (а в крае в 2025 г. будет уже 13 округов из возможных 59), то процесс все равно пойдет в сторону централизации, так как сейчас разрабатываются программы, чтобы округам выделялось больше средств. Глава округа уже сам будет решать, как расходовать средства на различные цели по всем селам, у него будут такие полномочия. Самое страшное, что в 33-ФЗ не сказано, как распределять полномочия между уровнями власти — в 131-ФЗ это было. Сейчас в крае будут спорить по поводу того, как и кому эти полномочия нужно передавать, но рано или поздно это устаканится, страсти утихнут, негатив сойдет на нет. К началу 2027 г. в Алтайском крае примут смешанную форму, а потом постепенно перейдут на одноуровневую систему».

О. П. Фадеева

Эволюция муниципальной власти в постсоветской России: сельский ракурс

Создание муниципальных округов в крае началось три года назад с маленьких районов. Там это пошло на пользу: усилилась управляемость. В небольших поселениях, где у глав администраций нет техники и средств, жители не всегда могли расчищать на время расчищенный снег, уборку и ремонт дорог. Проще перейти на централизованную систему там, где все полномочия уйдут к одному предприятию. Оно будет с утра отправлять дорожную технику по всем территориям и все сделает. Но там, где населения больше, возникают сомнения. Мы еще не во всем разобрались — и нам никто не может объяснить.

Вот сейчас создана рабочая группа из представителей муниципальной власти, депутатов и краевого правительства, чтобы решить несколько вопросов. Во-первых, остаться на смешанной системе или перейти на одноуровневую. Во-вторых, как будут выбираться главы муниципалитетов — всенародным голосованием; голосованием депутатов за кандидатов, отобранных по конкурсу; или же через назначение губернатора. В-третьих, и это самое сложное, — как будут перераспределяться полномочия при разных системах: за какие вопросы будет отвечать округ, или же, если останется два уровня власти, — как полномочия будут делиться между районами и поселениями. Планируем провести анкетирование. Во многом окончательное решение будет зависеть от позиции представительных органов, которые нередко расходятся. На таких обсуждениях одни депутаты высказываются однозначно: «Что тут размышлять?! Вертикаль власти должна быть! Пускай губернатор назначает глав округов и увольняет, если проштрафилась!» Тут же выступают оппоненты: «Да вы что такое предлагаете?! Так нельзя». До ноября 2025 г. мы должны определиться с выбором системы власти, а с начала 2027 г. принятая краевым законом муниципальная система должна заработать».

Предвидение этого информанта о продавливании одноуровневой системы в регионе оказалось пророческим. «Реформаторское затишье» оказалось недолгим. Уже 30 апреля 2026 года на сессии краевого парламента был принят пакет законов о «перезагрузке» местного самоуправления и полном переходе на одноуровневую систему к 1 января 2028 года¹⁹.

19. Парламентарии поддержали законопроекты о территориальной организации местного самоуправления и о перераспределении полномочий // Алтайское краевое Законодательное собрание. <https://www.akzs.ru/news/92/106382?month=03&year=2026>. Подробнее об извилистом пути трансформации МСУ в данном регионе см.: Масштабная реформа власти: как и зачем Алтайский край полностью перейдет на муниципальные округа. <https://www.alt.kp.ru/daily/27777/5241396/https://www.alt.kp.ru/daily/27777/5241396/>

Отношение к муниципальной реформе и созданию округов непосредственно в сельских поселениях сдержанно-скептическое, если речь идет о позиции местной власти, и настороженно-негативное у обычных жителей села. Анализ проведенных среди глав сельских администраций интервью показал, что среди них немало тех, кто готов снять с себя бремя ответственности за организацию сельской жизни, на которую постоянно не хватает денег, притом что разбирательства и штрафы со стороны проверяющих структур идут непрекращающимся потоком. Выразительно обрисовал эту ситуацию глава муниципального района Алтайского края, чьи высказывания мы приводили выше:

«Вы думаете, наши главы сельсоветов за бюджеты свои переживают? Да нет у них бюджетов никаких! Там проблем больше. Приезжает пожарная инспекция к главе (а это, как правило, женщина) и говорит: “Вот тут границы лесных участков или населенных пунктов надо опахать”. Она все сделает, ей местное сельхозпредприятие поможет. Но инспектор вернется и обнаружит, что ширина защитной полосы составила не 10, а 8 метров, и выпишет ей напрямую штраф в 50 тыс. руб. А у нее зарплата 40 тыс. руб. в месяц! Поэтому наши главы скорее держатся за имидж руководителя, а не за полномочия. И население их поддерживает: мол, если сельсоветов не будет, деревни можно разогнать, школы разогнать и всех перевезти в райцентр» (август, 2025 г.).

Позитивное отношение к ликвидации сельсоветов у части руководителей вызвано раздаваемыми со всех сторон обещаниями, что они без работы не останутся и даже сохранят за собой привычные кабинеты, перейдя на работу в администрацию округа в качестве специалистов территориальных департаментов. При этом круг их обязанностей вроде бы не изменится — на контроле останется привычный набор вопросов, но ответственность за их решение будет снята. Уйдут в прошлое нервные будни, угрозы санкций и прокурорских предписаний, а зарплата еще может и подрасти, так как она уже не будет зависеть от числа жителей в поселении, да и образовательный ценз (обязательное профильное высшее образование), как обещают, будет снят. Платой за административное спокойствие станет утрата властных полномочий, но в них нуждаются далеко не все сельские главы. К тому же и забот со временем у них станет меньше, когда жители наконец-то освоят «премудрости» государственных интернет-ресурсов и других программ с цифровыми помощниками для подачи заявок, заказов и составления жалоб. Аргументы в пользу того, что «цифровизация» может заметно снизить нагрузку на местную власть, привел в интервью глава администрации одной из кубанских станиц (февраль 2024 г.):

«Зачем нужно идти или звонить в местную администрацию, если проще оставить заявку в приложении и ждать исполнения заказа. Вот надо мне поменять себе фонарь перед домом или что-то еще — захожу в приложение, в свой аккаунт. Чат-бот предлагает варианты проблемы, я выбираю, оставляю запрос. Эта заявка падает к исполнителю, у которого ограничен срок для ее выполнения. И тогда мы исключаем из этого процесса кучу ненужных администраторов и сильно упрощаем благоустройство территории без ненужного водопада бессмысленных вопросов».

Свой секрет решения всех насущных вопросов — избавления от администраций, некомплектных школ и мелких амбулаторий с их проблемами — предложил владелец одного из передовых сельхозпредприятий в Нижегородской области (август 2023 г.). По его мнению, государству нужно только покрыть сельскую местность сетью проходимых дорог, и тогда политика оптимизации и сельского развития заиграет новыми красками:

«Если дороги будут, то медицина не проблема, машины есть. Сделал медцентр, обеспечил его грамотными людьми... Ведь проще иметь 10 центров, где работают настоящие специалисты, чем иметь 200 центров, где не очень квалифицированные специалисты и нет оборудования. Если будут дороги, образование тоже не проблема. Без дорог учеников не довезти, а зачем тогда организовывать некомплектные школы? Поэтому первое, что нужно сделать для поднятия сельской местности, — это дороги. Будут дороги, бизнес пойдет».

Но подобного рода представления о том, как реформа управленческого механизма или массовое дорожное строительство облагородят условия жизни в сельской местности, разбиваются о суровую реальность, подтверждающую, что расставание с властью на местах может выйти боком. Имеющийся у глав сельсоветов неудачный опыт передачи полномочий в район заставляет их сомневаться, что при смене вывески «муниципальные районы» на «муниципальные округа» последние станут чувствительнее к возникающим на периферии проблемам и будут действовать оперативнее, чем раньше. Из интервью с главой сельской администрации (Республика Хакасия, июль 2022 г.):

«В нашем поселке почти не осталось рабочих мест, есть сельсовет, школа, почта у нас функционирует, пекарня, два магазина. Люди живут за счет подворья, разводят скот, правда, земли под выпасы почти нет, она оказалась приватизированной, есть лишь покосы. У нас большая проблема с водой, из-за специфики грунта нет колодцев, водоснабжение только речное и централизованное. Мы передали полномочия по воде районной администрации, но случились прорывы на водопроводе, и к нам никто не пришел на помощь, сколько мы ни обращались. Поэтому в срочном порядке мы инициировали вернуть нам эти полномочия и сами стали искать места аварий и их устранять».

Что с нами станет, если в Республике примут решение о переходе на систему округов? Кто нас слушать будет, кому мы будем нужны? Сейчас, чтобы поменять насос или выявить прорыв и его залатать, я объявляю режим чрезвычайной ситуации, чтобы не проходить через торги, чтобы все быстро сделать, купить, кого-то нанять. Потому что я хозяин в своем поселке, за мной стоят мои люди, которые меня избрали на этот пост. У меня есть 131-й закон, я не буду спрашивать никого. В системе округов я уже буду никем, нашим селом никто заниматься не будет — мы не знаем, что станет с нашими трубами, дорогами, кладбищем, пожарной безопасностью».

Тревога за будущее малой родины в словах этого главы сельсовета прозвучала еще до принятия ФЗ-33. Эмоциональность слов вызвана твердой уверенностью в том, что при укрупнении системы управления интересы и нужды сельской периферии быстро будут сняты с «муниципальной повестки», а извечный «остаточный принцип» (сначала все обеспечить в центре, а потом если останется, то в других местах) возьмет верх.

В качестве примера, к чему может привести подобный управленческий подход, можно привести итоги мусорной реформы в сельской местности, когда под флагом централизации оборота твердых отходов были назначены «единые региональные операторы», отвечающие за вывоз и утилизацию мусора на больших территориях с учетом всех экологических требований. В связи с этим небольшие межпоселковые полигоны, которые курировали сельсоветы, были повсеместно закрыты. Если раньше местные администраторы сами устанавливали правила сбора и вывоза мусора, следили за состоянием мест захоронения отходов, проводили рекультивацию и работы, связанные с сортировкой и переработкой, наказывали нарушителей, то в условиях мусорной реформы их ответственность заметно сократилась. От них требовалось заасфальтировать площадки для установки мусорных баков в населенных пунктах, но они уже не могли вмешиваться в регламентацию видов вывозимых отходов и графики работы приезжающих издалека машин, даже если мусорные баки быстро переполнялись. В результате чистоте сельских улиц был нанесен немалый урон новыми очагами мусора и разлетающихся пакетов. Появившиеся проблемы с утилизацией негабаритных, нестандартных отходов, которые отказывались брать городские мусоровозы, вызвал рост несанкционированных свалок вокруг населенных пунктов, что стало основным видимым результатом реформы.

Схожие последствия местные власти и жители проецируют на судьбу сельских погостов, природных зон в случае, если их обустройство будет доверено каким-то неизвестным «операторам». Аргумент простой: локальный порядок во многом определяется зоркостью «хозяйского глаза» на местах, «эффекты масштаба» при передаче этих функций крупным специализированным компаниям

срабатывают не всегда и не везде, особенно если речь идет о десятках или даже сотнях километров «разреженного» сельского пространства.

Приведем еще два повода для сомнений в пользу внедрения округов, которые прозвучали в интервью сельских администраторов. Речь идет о разрушении бизнес-поддержки сельского развития и упразднении института сельских депутатов в качестве помощников местной власти и посредников в публичных коммуникациях.

Демонтаж сельсоветов может привести к разрыву отношений партнерства между муниципалитетами и местным бизнесом (фермеры, главы сельхозпредприятий и пр.) в делах, связанных с благоустройством территорий, социальной поддержкой, проведением праздников, участием в совместных проектах и получением грантов. Примеры возникающих на этой основе коопераций мы не раз наблюдали в сельской местности. В основе подобных взаимодействий лежит социальный капитал, формируемый за счет многообразных сетей родства, знакомств, соседской поддержки и выгодных обменов, имеющих «локальную прописку». Сохранить такую форму сотрудничества при передаче властных рычагов наверх чрезвычайно сложно, а значит, содержание местной инфраструктуры и решение других вопросов без привлечения усилий сельского бизнеса может усложниться или вообще сойти на нет. Задавая единые стандарты обслуживания для всех без исключения населенных пунктов, окружная власть будет стремиться к нивелированию отношений, основанных на межличностном доверии и связях. Скажется ли это положительным образом там, где уже укоренились успешные практики всевозможного партнерства, большой вопрос.

Из интервью с главой сельской администрации, которое мы провели еще в одном районе Алтайского края (август 2022 г.):

«На территории нашего сельсовета остались поселки — отделения бывшего совхоза, который был образован в 1982 году. Там были начальные школы, акушерские пункты, магазины. Но во время перестройки работы не стало, совхозы начали рушиться, школы и ФАПы в поселках закрылись. Но нашему селу (центральной усадьбе совхоза) повезло, что упавшее хозяйство взял на поруки крепкий фермер. Он долго сомневался, долго думал. Сейчас он занимается и растениеводством, и животноводством. У людей работа есть, вся заброшенная земля стала обрабатываться. Кроме него еще работают два фермерских хозяйства. Со всеми ними наш сельсовет взаимодействует. Фермеры здесь живут, поэтому им обидно за державу, за наше село, они всегда идут навстречу. Техники нам помогают: мы им платим, если хватает денег из дорожного фонда, но если денег нет, то приходим к ним и просим об одолжении. Они никогда не отказывают. Где-то делают подсыпку, очистку дорог, траву выкашивают. Когда мы делали детскую площадку, фермеры сделали планировку, песка навозили и все сровняли. Когда крыша здания сель-

совета сгорела, один из фермеров нам ее отремонтировал. С помощью региональной программы проектов поддержки местных инициатив при участии населения и наших фермеров мы поменяли крышу в клубе, сейчас окна вставляем».

О привычных формах взаимодействия со станичной властью поведали нам также и кубанские фермеры (Краснодарский край, февраль 2024 г.):

«Когда вдруг что-то случается в станице с электричеством, из сельсовета сразу звонят к нам на базу. У нас здесь есть электрики, они уже через 2–3 минуты прибывают на место. Большой вопрос у сельсовета с расчетами на случай пожаров. От нас, фермеров, требуют иметь добровольные пожарные дружины».

Успешное взаимодействие власти и бизнеса, накопленный годами опыт решения разных по сложности «вопросов местного значения» без длительного ожидания помощи извне утверждают представители ряда муниципальных районов во мнении, что нельзя кардинально все менять «с бухты-барахты». Из интервью со специалистом администрации района (Алтайский край, 2022 г.), в котором было записано вышецитируемое интервью с главой сельсовета:

«В наших поселениях есть власть, свои ресурсы, свой бюджет. Мы кадры держим, и у нас держатся кадры. Поэтому мы не испытываем острого дефицита в главах администраций и поэтому не хотим вынужденно идти на образование муниципального округа. Ведь тогда многое будет зависеть от решений наверху. Насколько сможем, будем оттягивать этот переход».

Как показали наши исследования, даже небольшие изменения границ муниципальных образований внутри одного района — например, объединение нескольких сельсоветов в один — не всегда проходят гладко. Недопонимания и обиды возникают между руководством сельских администраций, предприятиями и местными жителями. Если объединенная администрация остается в селе, где отсутствуют крупные работодатели и нет налоговой базы, жители лишившихся атрибутов власти сел, но имеющие работу и зарплату, отчисления от которой поступают в местный бюджет, могут болезненно воспринимать то, как хорошеет облик новой «центральной усадьбы», а в их месте жительства ничего не происходит. В ход идут высказывания «за справедливость»: «Почему бюджет наполняется нашими деньгами, которые в первую очередь тратятся на ремонт дорог, освещения, клуба там, где расположен сельсовет?» Сложно представить, какие могут начаться разбирательства на тему «кто больше или меньше платит и получает», когда собираемые на сельских территориях налоги будут аккумулироваться в «общем котле» и расходоваться по непрозрачным для обывателей принципам.

Во многом успех муниципальной реформы будет зависеть от того, насколько качественно удастся обеспечить финансирование распределенных между разными уровнями властных полномочий. Централизация системы управления проявит свою эффективность, если

все статьи расходов будут иметь полноценное денежное покрытие. Если же бюджетный дефицит никуда не денется, то ситуация с решением местных проблем только ухудшится. Ведь «внутренние резервы», зависящие от связей и договоренностей на локальном уровне, станут недоступны. В редуцированной до одного уровня системе власти использовать подобную «подушку безопасности», помогающую закрывать «финансовые дыры» и уживаться с «кассовыми разрывами» местных бюджетов, уже вряд ли получится.

Без денег и без доверия нет и власти

Прелести перехода на упрощенную систему муниципального управления уже почувствовали сельские жители, когда внезапно для себя оказались горожанами, — в тех регионах, что поспешили перейти на «городские округа». Из интервью с владельцем племязавода в Нижегородской области (август 2023 г.):

«Раньше здесь были сельские районы, сейчас получились городские округа. Нас лишили статуса сельского поселения и всех льгот, так как теперь мы как бы “город”. Консолидированный бюджет округа — это хорошо, а как согласиться с тем, что раньше у сельсоветов выделялись постатейно средства на разные направления — на благоустройство и т. д. Сейчас вместо главы сельсовета — начальник территориального отдела. Но если почитать его обязанности и полномочия, то получается, что он вообще ни за что в селе не отвечает. Только посмотреть, что вокруг происходит, — и все. Раньше у нас был свой депутатский корпус. За каждым депутатом была закреплена улица, две, три. Они по наказам жителей формировали программу развития территории села, которую потом передавали для обобщения в район. От села у нас было по 800–900 наказов, и каждый депутат контролировал свой наказ! На мой взгляд, такая система более действенна в плане управления людьми, депутатами. Она была правильная. Сейчас депутатов в селе не стало, от нескольких территорий выбран один депутат. Как-то он пытается что-то отстаивать, но наказов у него становится меньше. Сельские старосты — на бумаге есть. Но чтобы они могли работать, у них должно быть финансирование, а так, по сути, они все волонтеры».

Выразили свои сомнения в пользе старост в качестве «приводных ремней» коммуникации между властью и населением, а также в реалистичности разных оптимизационных схем сельские администраторы Томской области (август 2021 г.), когда на уровне региона вопросы о переходе к окружной системе еще не стояли:

«Старшими (старостами) у нас хотели называть депутатов. Но не пошло. А теперь хотят со временем и депутатов убирать, и сельские администрации. Мол, давайте прижмем села к горо-

ду или где-то объединим два поселения, ну или еще что-то там оптимизируем! Но вряд ли это приведет к чему-то хорошему».

В то же время в Алтайском крае региональный закон о старостах принес положительные плоды прежде всего тем, что помог обнаружить на местах неравнодушных и инициативных людей, которые не только нашли себя в общественной работе, но и воплотили креативные идеи для других. Из интервью со специалистом районной администрации (август 2022 г.):

«Старосты у нас работают на неоплачиваемой основе, избираются на сходе граждан, а потом их кандидатуры утверждают на сессии представительного сельского органа. Нам иногда сложно понять мотивы этих людей. Вот, например, библиотекарь, которую выбрали старостой. Что ее заставляет договариваться с директором дома культуры об организации самодеятельного театра или чего-то еще такого, чтобы люди не сидели по домам, а общались между собой. Они создают какой-то кулечек цивилизации, общения нормального. Да, в каждой деревне есть такие люди, им прям нужно низко поклониться за то, что они вкладывают в разные дела свою душу».

Возможно, именно на институт добровольного активизма намекают реформаторы муниципальной системы, когда говорят, что без действующих органов самоуправления российские села не останутся. По их мнению, уход с территории формальных институтов подтолкнет жителей к созданию общественных организаций (ТОСов и других) и появлению механизмов реальной самоорганизации и самонастройки. Правда, не все наши информанты разделяют подобный оптимизм, считая, что активное участие населения в управлении территорией лучше получается там, где местная власть сохраняет свои позиции, т. е. обладает собственным бюджетом и полномочиями. В интервью нередко заходил разговор о доверии между властью и населением, а также к третьей стороне «диалога» — бизнесу в их стремлении к сотрудничеству «на равных». В отсутствие подобной связки местный активизм будет скорее действовать в ограниченной логике выживания.

Если резюмировать отношение сельского населения к идеям и возможным последствиям отмены института местной власти, то их можно выразить следующим набором опасений и возражений. Сельчане боятся оказаться в роли «ничейных» и «безгласных» и утратить контроль над «своими» (т. е. окружающими населенные пункты) землями, лесами, водоемами и другими локальными ресурсами, лишиться привычных алгоритмов действия в чрезвычайных ситуациях (пожар, карантин, срочная госпитализация) или же насущных повседневных дел (получение справок, информации и разъяснений). Подобные настроения провоцируют мысли о смене места жительства, аналогичные тем, что возникали на волне укрупнения сельских школ и/или оптимизации сети медицинских учреждений, ведь ожидать чего-то хорошего там, где закроет двери

О. П. Фадеева

Эволюция муниципальной власти в постсоветской России: сельский ракурс

сельсовет или же бывший глава, ставший сотрудником муниципального округа, утратит власть, вряд ли возможно. В этой неопределенности не всегда срабатывает нарратив, который часто повторяют представители федеральной или региональной власти: *«Людей не должно волновать, как устроена власть, им важно, справляется ли она со своими обязанностями»*. Сельские жители не всегда способны избавиться от переживаний по поводу очередной реформации, особенно с учетом секретности и экстренности принятия решений, когда без предупреждения и каких-либо предварительных обсуждений сверху вниз отправляются готовые вердикты.

Описанные мотивы и методы реформирования института МСУ со стороны его инициаторов и проводников представляют собой не что иное, как торжество механистического подхода: уберем одно звено, усилим другое — и это принесет поразительные эффекты. Но в случае финансовых, организационных или каких-то других сбоев ситуация может только усугубиться, так как отсутствие «низовой» власти отключит важный компенсаторный механизм. Наверное, не следует так торопиться с закрытием сельсоветов, чтобы затем искать им замену, а также воспроизводить или перестроить административное пространство по лекалам советского прошлого, оценивая результаты изменившимся количеством муниципальных образований или модифицированных границ.

Более продуктивным нам представляется альтернативный подход к политической трансформации — через конструирование моделей муниципальной власти и стандартов благоустройства и жизнеобеспечения сел и деревень в зависимости от дифференциации сельских территорий по демографическим, экономическим, социально-культурным и географическим условиям. Важно идентифицировать кластеры размещения разных видов производств; рекреационных, природных и исторических ареалов; «спальных районов», появившихся из-за отсутствия рабочих мест, но сохранивших привлекательность в качестве постоянных мест жительства и ведения семейных хозяйств. Стратегии сельского развития, помимо пространственных и демографических ориентиров, должны полагаться на возможности местной власти в союзе с работодателями, заинтересованными в сохранении постоянного населения, притоке молодежи, развитии жилищного строительства и модернизации условий жизни. Не следует пренебрегать потенциалом локального сотрудничества с участием самих сельских жителей, желающих оставаться субъектом, а не объектом действий внешних сил. Важно не торопиться с реализацией серьезных проектов, ориентированных на слом экономических и социальных практик, обеспечивающих жизнедеятельность сельских поселений. Мониторинг общественного мнения и обсуждение результатов на разных стадиях реформирования могут существенно облегчить процесс административных преобразований и позволят избежать всплеск социальной напряженности.

Библиография

- Агеев В. Г., Попов Р. А., Пузанов А. С. (2026). Полномочия по 33-ФЗ. Возможные подходы к распределению полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения // Бюджет. № 4. <https://bujet.ru/article/519994.php>
- Андрианов В. Р., Кашеева А. Р. (2024). Акторы местного самоуправления: формирование идентичности в контексте внедрения одноуровневой системы управления // Крестьяноведение. Т. 9. № 3. С. 229–248.
- Архипова М. Н. (2023). Модели управления жителей севернорусской деревни в постперестроечный период // Крестьяноведение. Т. 8. № 3. С. 129–143.
- Бухвальд Е. (2014). Реформа реформы или Тришкин кафтан? // Федерализм. № 2. С. 63–74.
- Климанов В. В., Тимушев Е. Н. (2025). Разграничение полномочий в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. С. 38–63.
- Клисторин В. И. (2014). Финансовые ресурсы местного самоуправления // ЭКО. № 9. С. 5–19.
- Кондратьев М. В., Фадеева О. П. (2021). Практики участия населения в местном самоуправлении: кейсы сибирских сел // Регион: экономика и социология. № 2. С. 162–183.
- Моляренко О. А. (2021). Местное самоуправление в современной России, или Хроники крайней власти // Мир России: Социология, этнология. Т. 30. № 1. С. 8–28.
- Никулин А. М., Никулина Е. С. (2025). Голоса воронежских ТОСов: «Ты начинаешь чувствовать территорию, на которой живешь...» // Крестьяноведение. Т. 10. № 2. С. 272–279.
- Овчинцева Л. А. (2026). Стратегии развития сельских территорий России // Крестьяноведение. Т. 11. № 1. С. 226–234.
- Сумская Т. В. (2016). Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН.
- Фадеева О. П. (2019). Сибирское село: от формального самоуправления к вынужденной самоорганизации // ЭКО. № 4. С. 71–94.
- Фадеева О. П., Нефёдкин В. И. (2020). Неформальное государственно-частное партнерство как инициатива снизу: сельские кейсы // Крестьяноведение. Т. 5. № 3. С. 131–145.
- Фадеева О. П. (2022). Трансформация сельского самоуправления: сибирский фокус // Крестьяноведение. Т. 7. № 2. С. 122–157.
- Шуляева А. В. (2025). Сравнительный анализ федеральных законов о местном самоуправлении на современном этапе развития России // Власть и управление на Востоке России. № 4 (113). С. 100–109.

О. П. Фадеева

Эволюция муниципальной власти в постсоветской России: сельский ракурс

Evolution of municipal governance in post-soviet Russia: A rural perspective

Olga P. Fadeeva, PhD (Sociology), Head of the Department, Institute of Economics and Organization of Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences. Ac. Lavrentyev Prosp., 17, Novosibirsk, 630090, Russia.
E-mail: fadeeva_ol@mail.ru

Abstract. The new stage in the transformation of municipal governance — under the “public authority” system introduced by the latest amendments to the Russian Constitution — entails a significant shift in the interactions between various levels of government, business sector and population, which have evolved for decades. The transition to a single-tier municipal governance poses a major challenge for social-

economic and everyday cultural practices in rural areas, where local self-government bodies have traditionally played a prominent role. Efforts to optimize the administrative-territorial structure by consolidating municipalities and standardizing interaction rules within the local self-government system are viewed with mixed reactions by regional and local officials and rural administration specialists. The author's interviews during fieldwork in various Russian regions reveal a range of perspectives regarding the pros and cons of the latest stage of the municipal reform. According to some informants and the author, the potential costs and negative consequences of ongoing changes could be mitigated by flexible municipal governance models and new indicators for rural living standards, differentiated by demographic, economic, socio-cultural and geographical conditions. Monitoring public opinion and discussing findings at various stages of the reform could significantly facilitate administrative transformation and reduce potential risks.

Key words: local self-government, public authority, reform, two-tier, single-tier and mixed systems of municipal organization

References

- Ageev V. G., Popov R. A., Puzanov A. S. (2026) Polnomochiya po 33-FZ. Vozmozhnye podkhody k raspredeleniyu polnomochiy po resheniyu voprosov neposredstvennogo obeshpecheniya zhiznedeystelnosti naseleniya [Powers under the Federal Law No. 33-FZ: Possible approaches to allocating authority for addressing issues of immediate importance to the population's daily life]. *Byudzhet*, no 4. URL: <https://bujet.ru/article/519994.php>.
- Andrianov V. R., Kashcheeva A. R. (2024) Aktory mestnogo samoupravleniya: formirovanie identichnosti v kontekste vnedreniya odnourovnevoy sistemy upravleniya [Actors of local self-government: Identification in the single-tier management system]. *Russian Peasant Studies*. vol. 9, no 3, pp. 229–248.
- Arkhipova M. N. (2023) Modeli upravleniya zriteley severnorusskoy derevni v postperestroichnyy period [Management models of the northern Russian village in the post-perestroika period]. *Russian Peasant Studies*. vol. 8, no 3, pp. 129–143.
- Bukhvald E. (2014) Reforma reformy ili Trishkin kaftan? [Reform of the reform or rob Peter to pay Paul?]. *Federalizm*, vol. 2, pp. 63–74.
- Klimanov V. V., Timushev E. N. (2025) Razgranichenie polnomochiy v rossiyskoy sisteme byudzhethnogo federalizma [Delimitation of powers in the Russian system of fiscal federalism]. *Voprosy Gosudarstvennogo i Munitsipalnogo Upravleniya*, no 1, pp. 38–63.
- Klistorin V. I. (2014) Finansovye resursy mestnogo samoupravleniya [Financial resources of local self-government]. *ECO*, no 9, pp. 5–19.
- Kondratyev M. V., Fadeeva O. P. (2021) Praktiki uchastiya naseleniya v mestnom samoupravlenii: keysy sibirskikh sel [Practices of participation in local self-government: Case studies of Siberian villages]. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya*, no 2, pp. 162–183.
- Molyarenko O. A. (2021) Mestnoe samoupravlenie v sovremennoy Rossii, ili khroniki krayney vlasti [Local self-government in contemporary Russia, or chronicles of “extreme” authority]. *Mir Rossii: Sotsiologiya, Etnologiya*, vol. 30, no 1, pp. 8–28.
- Nikulina A. M., Nikulina E. S. (2025) Golosa voronezhskikh TOSov: “Ty nachinaesh chuvstvovat territoriyu, na kotoroy zhivesh...” [Voices of the Voronezh TPSGs: “You begin to feel the territory you live in...”]. *Russian Peasant Studies*, vol. 10, no 2, pp. 272–279.
- Ovchintseva L. A. (2026) Strategii razvitiya selskikh territoriy Rossii [Strategies for the development of rural areas in Russia]. *Russian Peasant Studies*, vol. 11, no 1, pp. 226–234.
- Sumskaya T. V. (2016) *Mestnoe samoupravlenie: evolyutsiya byudzhethnoy politiki* [Local Self-Government: Evolution of Budgetary Policy], Novosibirsk: Izd-vo IEOPP SO RAN.

- Fadeeva O. P. (2019) Sibirskoe selo: ot formalnogo samoupravleniya k vynuzhdennoy samoorganizatsii [Siberian village: From formal self-government to forced self-organization]. *ECO*, no 4, pp. 71–94.
- Fadeeva O. P., Nefedkin V. I. (2020) Neformalnoe gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak initsiativa snizu: selskie keysy [Informal public-private partnership as an initiative from below: Rural cases]. *Russian Peasant Studies*, vol. 5, no 3, pp. 131–145.
- Fadeeva O. P. (2022) Transformatsiya selskogo samoupravleniya: sibirsky focus [Transformation of the rural self-government: A Siberian case]. *Russian Peasant Studies*, vol. 7, no 2, pp. 122–157.
- Shulyaeva A. V. (2025) Sravnitelny analiz federalnyh zakonov o mestnom samoupravlenii na sovremennom etape razvitiya Rossii [Comparative analysis of federal laws on local self-government at the current stage of Russia's development]. *Vlast i Upravlenie na Vostoke Rossii*, no 4, pp. 100–109.

О. П. Фадеева

Эволюция муниципальной власти
в постсоветской
России: сельский
ракурс