

Учет исторических и иных местных традиций при проведении муниципальной реформы как механизм обеспечения конституционной ценности единства народов России

А.И. Соколова

ФГАОУ ВО «Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
г. Оренбург

На основе конституционно-правового анализа и оценки текущей муниципальной реформы обосновывается тезис о том, что учет исторических и иных местных традиций при территориальной организации местного самоуправления выступает правовым механизмом обеспечения конституционной, традиционной и духовно-нравственной ценности единства народов России. В исторической ретроспективе развитие местного самоуправления описывается как маятниковое движение между реформами и контрреформами – от общинно-поселенческих форм и земских учреждений к советской модели местной государственной власти и постсоветского установления муниципальной автономии, завершившейся поселенческой реформой 2003–2014 гг. Современная одноуровневая модель территориальной организации местного самоуправления и тенденция к укрупнению муниципальных образований определяются как новая контрреформа, ведущая к централизации местного уровня и размыванию общинно-поселенческой основы, на которой в современной правовой действительности также формируются практики межэтнического согласия, участия населения и доверия к публичной власти. Делается вывод о том, что сохранение и развитие поселенческого уровня местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций является необходимым условием реального, а не декларативного обеспечения единства многонационального народа России и баланса между традиционными, духовно-нравственными и конституционными ценностями.

Ключевые слова: *местное самоуправление, единство народов России, конституционные ценности, традиционные духовно-нравственные ценности, исторические и местные традиции, поселенческий уровень, муниципальная реформа, контрреформа, единая система публичной власти, централизация, укрупнение муниципальных образований, пространственная справедливость.*

Единство народов России как правовая конструкция непосредственно не входит в текст Конституции Российской Федерации. При этом государственное единство, основанное на тысячелетней истории и преемственности в развитии, а также многонациональность

народа, равноправие, самоопределение, культурная самобытность народов и иные положения Основного закона в совокупности позволяют определить его конституционную ценность.

Данный вывод соответствует и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, в которых подчеркивалось особое значение для правовой системы и общества исторически сложившегося государственного единства.

При этом единство народов России является устойчивой правовой категорией с 2022 г., когда Основами государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей было признано таковым, а также ориентиром общественного развития, предопределенным особым историческим путем развития России: «нравственные ориентиры, формирующие мировоззрение граждан России, передаваемые от поколения к поколению... нашедшие... проявление в духовном, историческом и культурном развитии многонационального народа России» [2].

Таким образом, исторические традиции лежат в основе единства народов России как конституционной, так и традиционной, и духовно-нравственной ценности.

Исторические и иные местные традиции при этом являются конституционным принципом определения территории муниципальных образований. И если в момент разработки и принятия Федерального закона от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Новый закон) [1] создавалось устойчивое впечатление, что каждый субъект Российской Федерации откажется от исторически обусловленной поселенческой основы территориальной организации местного самоуправления в рамках прямой нормы закона или законодательной политики в целом, то сегодня такой вывод уже не является однозначным.

Многие положения Нового закона не получили одобрения экспертного и местного сообществ, и именно нормы о территориальной организации представляются первыми на пути формирования «реакции» конституционной юстиции на измененное федеральное регулирование наиболее близкого к населению уровня публичной власти.

В то же время тенденция к укрупнению муниципальных образований заметно ослабла и в настоящее время стабильным остается число одноуровневых регионов – 34, которое по оценкам экспертов может увеличиться еще на 5–6 субъектов до 1 января 2027 г., т. е. даты приведения в соответствии с Новым законом региональных нормативных правовых актов о местном самоуправлении.

И, в целом, происходящее развитие правового регулирования местного самоуправления подтверждает историческое маятниковое движение от одной модели к другой – от реформы и контрреформе.

Таким образом, современную муниципальную реформу или точнее контрреформу [7] можно оценить очередным звеном в длинной исторической цепи.

Истоки отечественного местного самоуправления в рамках мягкой и естественной реформы восходят к допетровскому периоду, когда сельская община и волость выступали институтами самоорганизации населения, обеспечивавшими коллективное распоряжение землей, поддержание внутреннего порядка и разрешение повседневных конфликтов на основе обычая и решений мирских и волостных сходов в рамках общей фискально-военной организации государства.

Петровские и екатерининские преобразования XVIII в., связанные с учреждением городских магистратов, ратуш и городских дум, стали первым уверенным шагом к институционализации городского самоуправления в рамках государственной теории: органы были встроены в сословно-бюрократическую иерархию и подчинены губернаторской администрации. Что может быть определено первой контрреформой местного самоуправления, даже с учетом того, что общинное самоуправление в деревне сохраняло значение автономной, но и контролируемой, формы организации повседневной жизни.

Как и в правовом регулировании множества общественных отношений фундаментальные и положительные изменения произошли в эпоху Великих реформ Александра II: земская реформа 1864 г. и городская реформа 1870 г., разработанные под заметным влиянием концепции общественного самоуправления, создали систему земств и городских общественных управлений, ориентированную на самостоятельное решение вопросов местного хозяйства, благоустройства, народного образования, здравоохранения и общественного призрения; при этом сельская община и волость сохранили роль базовой формы самоуправления крестьянского населения, что придало всей системе выраженный общинно-поселенческий характер.

Историческая специфика Оренбуржья, которая является нетипичным, но показательным подтверждением общегосударственной «маятниковой» модели развития местного самоуправления, проявилась в деятельности Оренбургского городского общественного управления конца XIX – начала XX вв. После распространения действия Городового положения 1870 г. на Оренбург в 1871 г. в городе сложилась классическая структура городского общественного управления, включавшая избирательные собрания, городскую думу как представительный орган и городскую управу как исполнительный орган, ведавших широким кругом вопросов местного значения: благоустройством, народным образованием, здравоохранением, общественным призрением, пожарной и санитарной безопасностью, поддержкой местной промышленности и торговли. Тем самым городская община Оренбурга получила

институционально оформленный механизм совместного решения повседневных задач многонационального городского сообщества, что укоренило в региональной правовой культуре представление о местном самоуправлении как о самостоятельной ценности.

При Александре III началась последовательная контрреформа: были пересмотрены Положение о земских учреждениях 1890 г. и Городовое положение 1892 г., введен институт земских начальников, перераспределивший влияние в пользу дворянства и губернаторской администрации. Причины таких шагов усматривались в острых противоречиях, выявившихся при столкновении новых концептуальных идей общественного самоуправления с реалиями устоявшейся российской жизни, и в распространенном среди консервативной бюрократии представлении о земстве как о «чем-то особом» по отношению к государству и его потребностям, что выражалось в чрезмерной, с точки зрения центра, самостоятельности земств в сфере местного хозяйства и благоустройства. Для «поправки дел» было предложено признать «земское дело» государственным, в результате чего органы самоуправления фактически подпали под контроль государственных должностных лиц не только в части законности, но и целесообразности своих действий. Тем самым при формальном сохранении земских и общинных структур статус их постепенно смещался в сторону низового звена государственной администрации, а общественно-самоуправленческое начало было умалено.

Революция 1917 г. и установление советской системы Советов привели к радикальной контрреформе: дореволюционные институты местного самоуправления были ликвидированы, а Советы закреплены конституционно как органы единой государственной власти на местах. В советский период «самоуправление» превратилось в формальную правовую конструкцию, которая на практике была «реализована» посредством централизованной партийно-государственной вертикали; местные Советы выступали первичным звеном единой системы органов власти, реализующей планово-административные решения центра, тогда как традиционное общинно-поселенческое начало сохранялось в концепте неформальной солидарности местного сообщества.

Практика Оренбурга рубежа XIX–XX вв. демонстрирует, как поселенческое местное самоуправление превращалось в реальный механизм повседневного единства многонационального городского населения. Многонациональное население Оренбурга и Оренбургской губернии, включавшее русских и оренбургских казаков, башкир и мещеряков, татар, мордву, чувашей, калмыков, казахов (киргиз-кайсаков), а также иные этнические группы – от украинцев и немцев до представителей иных конфессий и иностранных подданств, формировало сложное культурно-конфессиональное пространство, в котором местное самоуправление становилось одним из ключевых институтов

повседневного согласия. Городское общественное управление не только обеспечивало содержание мостовых, набережных, общественных садов и освещение улиц, но и активно развивало народное образование и просвещение: к началу XX в. в ведении города находились десятки начальных училищ, женская прогимназия, ремесленное училище, общественная библиотека, которыми ежегодно пользовались тысячи горожан разных сословий и конфессий. Существенный рост бюджетных расходов на образование и стипендиальную поддержку одаренных учащихся, в том числе направляемых для обучения в другие города, формировал общегородскую образовательную среду, в рамках которой представители различных национальных и религиозных общин осваивали общие культурные коды и практики взаимодействия.

Позднесоветский закон 1990 г. о местном самоуправлении в СССР, а затем Закон РФ 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и Федеральный закон 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обозначили новую маятниковую волну от децентрализации к некоторой централизации, однако постепенно самостоятельность местного сообщества в решении вопросов местного значения была возвышена до правового принципа, местное самоуправление стало направлено на реализацию интересов населения и получило правовое закрепление своей обусловленности историческими, национально-этническими и иными особенностями. Конституционная модель местного самоуправления была учреждена как самостоятельная, не входящая в систему органов государственной власти форма народовластия.

Муниципальная реформа 2003–2009 гг., основанная на Федеральном законе № 131-ФЗ, закрепила поселенческий принцип и двухуровневую систему местного самоуправления, детализировав вопросы местного значения, источники экономической основы и формы участия населения, тем самым доведя до институциональной завершенности реформаторский курс 1990-х годов и придав общинно-поселенческой традиции современное правовое выражение. Вместе с тем последовавшие с конца 2000-х годов изменения – перераспределение полномочий и доходов в пользу субъектов Федерации и Российской Федерации в целом, массовое укрупнение муниципальных образований, особенно начиная с 2014 г., переход к моделям городских и муниципальных округов и отказ от прямых выборов глав в пользу конкурсных процедур – сформировали устойчивую контрреформенную тенденцию централизации и унификации местного уровня, при которой формально сохраняемая конституционная конструкция местного самоуправления фактически наполняется содержанием низового звена единой вертикали публичной власти.

Пиком современной контрреформы можно определить принятие и вступление в силу большинства положений Нового закона. Измененные федеральные принципы организации местного самоуправления ориентировали регионы на переход к одноуровневой территориальной организации и интеграции местного самоуправления в вертикаль единой системы публичной власти.

В условиях высокой скорости принятия решений о территориальных преобразованиях, отказа от системного учета экспертных и доктринальных оценок данная практика породила риски для конституционно закреплённой ценности местного самоуправления и, как следствие, для обеспечения единства многонационального народа России именно как живой и гарантированной, а не лишь формально провозглашённой конституционной и традиционной ценности.

Сопоставление дореволюционной практики Оренбургского городского общественного управления с современными тенденциями укрупнения муниципальных образований и перехода к одноуровневой системе наглядно демонстрирует содержание политических и правовых угроз, связанных с отказом от поселенческой основы. Оренбургская городская дума и управа конца XIX – начала XX вв. решали вопросы освещения, водоснабжения, санитарного состояния, пожарной безопасности, общественного призрения и народного образования в масштабах города, что позволяло учитывать территориальную специфику районов, сосредоточение промышленных и торговых объектов, особенности расселения разных групп населения. В условиях же укрупнённых округов и удаления центра принятия решений от повседневной жизни конкретного жителя подобная степень чувствительности к локальным запросам и ответственности перед «видимым» сообществом объективно снижается, что подрывает тот самый механизм участия и доверия, через который обеспечивается единство многонационального населения в повседневной плоскости.

Рассмотренные демократические практики укоренились в правосознании местного сообщества как «естественный» способ решать общие дела и поддерживать порядок в сложном многонациональном пространстве каждого региона России. Таким образом, включение исторически сложившихся поселений и развитие различных форм народовластия в современной муниципальной реформе не просто отвечает конституционно обусловленному принципу учета исторических и иных местных традиций, но и обеспечивает преемственность механизмов повседневного согласия.

Более того единство многонационального народа и укрепление общероссийской гражданской идентичности определяются целями государственной национальной политики, достичь которые, по мнению научного сообщества, возможно именно через демократические права на участие и коммуникацию [6, с. 214], т. е. участие в управлении делами

общества и государства в рамках конституционного строя. Местное самоуправление, особенно на поселенческом уровне, исторически является пространством формирования конституционной ценности единства народов России «снизу», через практики совместного решения вопросов местного значения многонациональными общинами. И в контексте «территориального» подхода [4, с. 146] единство народов рассматривается в качестве задачи и приоритета реализации национальной политики в субъектах Российской Федерации.

Сельские и городские поселения выступают «малой автономией»: здесь исторически решались вопросы образования, здравоохранения, благоустройства, торговли, социальной поддержки, регулировались конфликты между группами населения; именно в таких локальных практиках, не только хозяйственных, но и культурно-ценностных центрах, вырабатывались устойчивые формы сосуществования и взаимодействия многонационального населения и тем самым укрепляя его единство на уровне повседневной жизни.

Сохранение поселений как самостоятельных муниципальных образований – это, таким образом, не просто защита «удобного уровня осуществления власти», а сохранение институционального пространства, где реализуется внутреннее самоопределение общин, формируется доверие к власти и закрепляются практики межэтнического согласия.

Унификация же муниципальных образований нивелирует исторически сложившиеся формы сосуществования, локальные идентичности и горизонтальные связи, через которые в повседневности реализуются ценности взаимопомощи, солидарности и уважения к многообразию. Отказ от поселенческого уровня означает распределение экономических и функциональных ресурсов в пользу отдаленного от большей части местного сообщества центра, округа, что усилит ощущение несправедливости у жителей малонаселенных территорий и тем самым ослабит чувство общероссийского единства. В итоге формируются значительные риски подрыва той традиционной ценности единства народов России, на укрепление которой ориентированы конституционная и государственная политика.

Кроме того, устойчивости поселениям и, следовательно, государству по независимым международным оценкам и стандартам придают именно традиционные знания, местный потенциал и ресурсы [5], они опосредуют формирование представителями гражданского общества, которые дорожат указанными ценностями, сильного местного сообщества. При этом нужно отметить, что традиционный образ жизни народов Российской Федерации может быть сохранен не только в сельских поселениях, но посредством развития в городских поселениях и малых округах экологических пространств, поддержка местной флоры и фауны, сохранение исконных способов производства материальных и нематериальных благ [3, с. 45] и иных элементов исторических традиций.

Более того ряд сельских и городских поселений являются сегодня не только исторической основой, но и культурным наследием России.

Таким образом, предлагается вновь обратить внимание на то, что учет исторических и иных местных традиций при проведении муниципальной реформы – это правовой механизм, который позволяет сохранить и развить исторические устойчивые практики сосуществования и взаимодействия многонационального населения, а значит обеспечивает реальное единство народов России в новых институциональных формах. Местное самоуправление на поселенческой основе и с учетом местных традиций становится связующим звеном: через него одновременно реализуются традиционные ценности, такие как коллективизм и историческая память, а также конституционные – через участие населения в осуществлении власти, ответственность последней и ее конституционно обусловленная самостоятельность. И напротив игнорирование местных традиций, унификация моделей и укрупнение муниципалитетов без учета региональной специфики ведут к тому, что реформа превращается в контрреформу – в смысле ослабления демократических и общинных начал, на которых строится народное единство.

Список литературы

1. Федеральный закон от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // СЗ РФ. 2022. № 46. Ст. 7977.
3. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. 350 с.
4. Заметина Т. В. Конституционно-правовые основы обеспечения единства народов России как традиционной духовно-нравственной ценности // Россия: общество, политика, история. 2023. № 3 (8). С. 136–154.
5. Повышение устойчивости городов к бедствиям. Справочник для руководителей местных органов власти. Разработан в рамках Всемирной кампании на 2010–2015 гг. «Обеспечение устойчивости городов: мой город готовится!», Женева, январь 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: https://www.unisdr.org/files/26462_ahandbookforlocalgovernmentleadersr.pdf (дата обращения: 04.04.2026).
6. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность: московские лекции и интервью / отв. ред. Н.В. Мотрошилова. М.: Ками; Academia, 1995. 244 с.
7. Швецов А. Н. Реформы и контрреформы местного самоуправления: марафон длиною в полтора столетия // Федерализм. 2016. № 1 (81). С. 77–90.

Об авторе:

СОКОЛОВА Анна Игоревна – кандидат юридических наук, доцент, доцент

кафедры публично-правовых наук, ФГАОУ ВО «Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» – Оренбургский институт (филиал), (460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, д. 50), SPIN-код: 3618-2254, AuthorID: 655468, e-mail: norma_m@inbox.ru

Accounting for historical and other local traditions in the course of municipal reform as a mechanism for securing the constitutional value of the unity of the peoples of Russia

A.I. Sokolova

The Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Orenburg

On the basis of a constitutional and legal analysis and an assessment of the ongoing municipal reform, the article substantiates the thesis that taking into account historical and other local traditions in the territorial organization of local self-government functions as a legal mechanism for ensuring the constitutional and traditional spiritual and moral value of the unity of the peoples of Russia. From a historical perspective, the development of local self-government is described as a pendulum-like movement between reforms and counter-reforms – from communal and settlement-based forms and zemstvo institutions to the Soviet model of local state power and the post-Soviet establishment of municipal autonomy, which culminated in the settlement reform of 2003–2014. The contemporary single-tier model and the trend towards enlarging municipal entities are interpreted as a new counter-reform leading to the centralization of the local level and the erosion of the communal and settlement-based foundation on which everyday practices of interethnic concord, public participation and trust in public authority are formed. It is concluded that the preservation and development of the settlement level of local self-government, with due regard to historical and other local traditions, is a necessary precondition for the genuine, rather than merely declarative, safeguarding of the unity of the multi-ethnic people of Russia and for maintaining a balance between traditional spiritual and moral and liberal-democratic constitutional values.

Keywords: *local self-government, unity of the peoples of Russia, constitutional values, traditional spiritual and moral values, historical and local traditions, settlement level, municipal reform, counter-reform, unified system of public authority, centralization, enlargement of municipal entities, spatial justice.*

About author:

SOKOLOVA Anna – PHD in Law, associate professor, associate professor of the Department of constitutional and international public law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSAL) (50 Komsomolskaya St., Orenburg, 460000, Russia), SPIN-code: 3618-2254, AuthorID: 655468, e-mail: norma_m@inbox.ru

Соколова А.И. Учет исторических и иных местных традиций при проведении муниципальной реформы как механизм обеспечения конституционной ценности единства народов России // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2026. № 3 (87). С. 168–176.

Статья поступила в редакцию 22.06.2026 г.

Подписана в печать 10.09.2026 г.