

УДК 342.25

## Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в системе публичной власти<sup>1</sup>

Литвинова Виктория Сергеевна, магистрант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, viktorialitvi@yandex.ru

В статье рассматриваются теоретико-правовые основы местного самоуправления, его структура, функции и текущее состояние финансирования в условиях включения местного самоуправления в единую систему публичной власти. Выявляются ключевые проблемы: нечеткое разграничение полномочий между уровнями власти, дефицит местных бюджетов, низкая управленческая эффективность и слабая вовлеченность граждан. На основе зарубежного и отечественного опыта предлагаются направления реформирования: совершенствование законодательства, расширение финансовой самостоятельности муниципалитетов, цифровизация управления, вовлечение населения через новые формы участия и повышение профессионализма кадров. Формулируются основные выводы и перспективы дальнейших исследований.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, полномочия, бюджет, гражданское участие, реформа.

В Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление обеспечивает населению самостоятельное решение вопросов местного значения и владение муниципальной собственностью [1]. Местное самоуправление — «форма самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» [2]. Это институт прямой демократии на местном уровне, где граждане участвуют в управлении через выборы, референдумы и другие формы волеизъявления. При этом органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти, хотя формально не подчиняются органам государственной власти [2].

К числу основных полномочий местного самоуправления относятся принятие устава муниципалитета, утверждение местного бюджета и контроль за его исполнением, распоряжение муниципальной собственностью, установление местных налогов и сборов, создание муниципальных предприятий и учреждений [2].

Органы местного самоуправления участвуют в организации здравоохранения, проведении выборов и местных референдумов, развитии благоустройства и транспорта, борьбе с коррупцией и чрезвычайными ситуациями, организации культуры, спорта и образования на местном уровне [2]. Эти полномочия направлены на обеспечение «непосредственного жизнеобеспечения» населения муниципалитета.

Финансово-экономическая основа местного самоуправления остается слабо развитой. Содержание работы органов местного самоуправления финансируется в основном за счет собственных доходов местных бюджетов [2]. При этом собственных доходов (земельный налог, налоги на имущество, локальные сборы, неналоговые поступления) муниципальным образованиям часто недостаточно. В бюджеты муниципалитетов также поступают межбюджетные трансферты — субсидии и дотации из регионального и федерального бюджетов [3]. Однако практика показывает, что доля местных бюджетов в совокупном бюджетном плане страны невелика, а зависимость от помощи вышестоящих уровней очень высока. Специалисты указывают, что бюджетная основа местной автономии состоит из налоговых поступлений и государственных субсидий [3], однако далеко не всегда средства распределяются пропорционально задачам. Дополнительный доход муниципалитеты

получают от финансовой деятельности собственных предприятий, аренды имущества и грантов, но эти источники нестабильны и не компенсируют разрыв между расходами и доходами.

В практике взаимодействия с вышестоящими органами местного самоуправления часто оказывается в тени государственной власти. В обновленном законе отмечено, что органы местного самоуправления «входят в единую систему публичной власти», однако при этом они не входят в систему органов государственной власти. В реальности это означает, что региональные и федеральные структуры часто влияют на местную политику через законодательство и нормативные акты. При делегировании субъектами РФ отдельных полномочий муниципалитетам, например в сфере ЖКХ или земельного надзора, полномочия передаются вместе с финансированием по соглашениям, но не всегда в полном объеме. Практика показывает, что передача полномочий сопровождается задержками финансирования и сложностями координации. В целом местное самоуправление реализует широкий спектр полномочий, но полнота их исполнения в разных регионах и муниципалитетах заметно варьируется; в ряде муниципалитетов она остается низкой из-за недостатка ресурсов и кадров.

Одной из ключевых правовых проблем является неопределенность разграничения полномочий между уровнями власти. Конституция и законы формально устанавливают, что местное самоуправление не является частью государственной власти [2], но при этом ведомственная практика часто перекладывает на муниципалитеты задачи, требующие ресурсов от региона или федерации. Недостаток единой политики в распределении функций приводит к тому, что одни муниципалитеты переносят часть полномочий на районный уровень, а другие — нет. Избыточное федерально-надзорное регулирование, например многочисленные федеральные программы и контролирующие органы, создает ситуацию, когда многие вопросы, которые могли бы решаться на местах, жестко регламентируются из центра. Это препятствует инициативе муниципалитетов и создает дублирование функций.

Главная экономическая проблема местного самоуправления — финансовая зависимость и дефицит ресурсов. Собственные налоговые доходы муниципалитетов крайне ограничены (земельные налоги, налоги на имущество, небольшой перечень сборов и платежей), поэтому для исполнения социальных и коммунальных

<sup>1</sup> Научный руководитель: Котелевская Ирина Васильевна — доцент кафедры междисциплинарных программ и исследований по юриспруденции, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

обязательств часто приходится привлекать трансферты из бюджетов регионов и федерации [3]. При этом источники трансфертов не всегда адекватно компенсируют возложенные на муниципалитеты расходы. Как показывает практика, бюджеты большинства муниципальных образований утверждаются с дефицитом [4], когда собственных средств не хватает на выполнение всех обязательств. Исследования фиксируют: «почти везде местные бюджеты утверждаются с дефицитом, при котором собственных доходов не хватает для выполнения всех налагаемых обязательств» [4]. Это ведет к краткосрочным займам, задержкам зарплат и снижению качества муниципальных услуг. Недостаточность финансирования усугубляется низким уровнем экономической базы (отсутствием крупных предприятий на многих территориях) и инфляцией, что снижает покупательную способность скудных местных доходов.

К организационным проблемам относятся низкая управленческая эффективность и дефицит кадров. Во многих малых муниципалитетах наблюдается нехватка квалифицированных специалистов в администрации — бухгалтеров, юристов, управленцев [5]. Это приводит к формальному ведению документации и слабой финансовой дисциплине. Система муниципальной службы во многом копирует федеральную и региональную бюрократию, но с меньшими ресурсами и мотивацией. Оперативность принятия решений на местах часто ограничивается сложной процедурой согласований, отсутствием аналитических инструментов и низким внедрением современных технологий. Недостаточная материально-техническая база (в ряде поселений до сих пор не налажена электронная отчетность и онлайн-взаимодействие) дополнительно снижает эффективность работы. В то же время органы местного самоуправления зачастую имеют слишком широкий круг полномочий без четких приоритетов, что дробит усилия и ресурсы муниципальных чиновников.

Социологические исследования свидетельствуют о низкой вовлеченности населения в дела местного самоуправления и ограниченном доверии к местным органам власти. Граждане часто не видят реальных результатов управления на местах и предпочитают адресовать проблемы субъектам региональной или федеральной власти. В условиях общей политической централизации местное сообщество ощущает дефицит влияния на управленческие решения, а обратная связь (сходы граждан, публичные слушания) проводится формально и нерегулярно. Молодое поколение мало осведомлено о правах и возможностях участия на местном уровне, что снижает электоральную активность и инициативу. Слабая гражданская активность затрудняет контроль и ответственность местных властей: отсутствие общественного мониторинга создает благоприятную среду для коррупции и неэффективного расходования ресурсов. В итоге ограниченное доверие населения к местному самоуправлению снижает легитимность принимаемых им решений и ослабляет связь между властью и обществом.

Анализ опыта и актуальных идей указывает на несколько приоритетных направлений реформы местного самоуправления. Во-первых, необходимо совершенствование законодательной базы. Это включает корректировку статуса и полномочий местного самоуправления с учетом актуального административно-территориального устройства и повышение предсказуемости функций (например, закрепление принципов «денежного эквивалента» возложенных обязанностей, прозрачного распределения трансфертов). Закон N 33-ФЗ уже вводит новые правовые рамки, но на законодательном уровне следует уточнить механизм делегирования полно-

мочий и учесть успешный зарубежный опыт распределения функций между уровнями власти.

Во-вторых, ключевой задачей является расширение финансовой самостоятельности муниципалитетов. Это может быть достигнуто за счет увеличения доли местных налогов в общей налоговой системе (например, возвращение местных долей в доходах транспортного или прибыльного налогов, более гибкого регулирования ставок), а также повышения эффективности межбюджетных трансфертов. Важно совершенствовать механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности (субвенции на выравнивание, дотации) и обеспечивать их прозрачность и достаточность. Одним из путей является также развитие муниципального долевого финансирования проектов (ППМИ, инициативное бюджетирование), позволяющего привлечь средства бизнеса и население в решение локальных задач.

В-третьих, цифровизация управления рассматривается как драйвер повышения эффективности и прозрачности местного самоуправления. Создание электронных муниципалитетов, внедрение платформ «умного города», интернет-голосование и открытые данные позволяют оптимизировать работу администраций и вовлекать граждан. Например, онлайн-платформы для общественных обсуждений проектов бюджета или территориального планирования стимулируют участие жителей и делают управление более открытым.

В-четвертых, развитие форм прямого участия граждан на местном уровне способствует росту доверия и ответственности. Помимо традиционных референдумов и сходов населения, уже практикуются инициативное бюджетирование и локальные общественные советы. Необходимо расширять эти институты, внедрять тематические общественные слушания (например, по благоустройству улиц, разработки программ) и публичную отчетность органов местного самоуправления.

В-пятых, важным направлением является повышение профессионализма кадров местного самоуправления. Это включает систему подготовки и переподготовки муниципальных служащих, внедрение мер мотивации и конкуренции (например, объявление открытых конкурсов на вакантные посты глав и руководителей администраций), а также повышение зарплат на местном уровне за счет увеличения бюджетной обеспеченности. Опыт показывает, что профессиональная команда может качественно управлять даже при ограниченных ресурсах, в то время как слабая администрация неэффективна даже в благоприятных условиях.

Наконец, нужно усилить роли местного самоуправления в единой системе публичной власти. Это означает реальное вовлечение местных органов в процессы региональной политики, создание платформ для совместных решений и учет местных интересов при принятии федеральных и региональных программ. Снятие административных барьеров и расширение прав территориального планирования позволит муниципалитетам самостоятельно развивать экономику и инфраструктуру в интересах населения.

Предложенные направления реформ сосредоточены на преодолении этих проблем: законодательное уточнение полномочий, расширение налоговой базы и финансовой самостоятельности, широкое внедрение цифровых технологий, развитие прямого участия граждан, повышение квалификации муниципальных кадров. Реализация таких мер позволит создать сбалансированную и эффективную систему местного самоуправления, более полно отвечающую интересам жителей.

### Примечания

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <https://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06.10.2022).
2. Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. N 12. Ст. 1200.
3. Зинич Л. В. Проблемы формирования финансовых основ местного самоуправления // Креативная экономика. 2022. Т. 16. N 11.
4. Ахатова В. А. Дефицит местного бюджета // Научный лидер. 2022. N 45.
5. Масилова М. Г., Лобов В. Е. Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения // Территория новых возможностей. 2019. N 4.
6. Как появился новый законопроект о МСУ и чем он отличается от действующего закона. URL: <https://www.kommer-sant.ru/doc/7264989?ysclid=moifrluojh339031613> (дата обращения: 22.04.2026).
7. Шугрина Е. С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего: учебное пособие. Калининград, 2023.

### English version

Problems and prospects for the development of local self-government in the system of public authority

Litvinova Viktoriya Sergeevna, master's student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

This article examines the theoretical and legal foundations of local self-government, its structure, functions, and current state of financing in the context of the inclusion of local self-government within the unified system of public authority. The study identifies key problems, including the unclear distribution of powers between levels of government, shortages in local budgets, low administrative efficiency, and weak civic engagement. Based on domestic and international experience, the paper proposes directions for reform, including the improvement of legislation, the expansion of financial autonomy of municipalities, the digitalization of governance, increased public participation through new forms of engagement, and the enhancement of personnel professionalism. The main conclusions and prospects for further research are formulated.

Keywords: local self-government, public authority, powers, budget, civic participation, reform.