

УДК 330:352
DOI 10.17513/fr.43959

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

¹Задорина М.А. ORCID ID 0000-0002-2531-8475,

¹Корсун К.И. ORCID ID 0000-0003-4160-7338,

²Шерпаев В.И. ORCID ID 0009-0005-4905-1655

¹Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург,

Российская Федерация, e-mail: zadorina_ma@usue.ru;

²Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева»,

Екатеринбург, Российская Федерация

Муниципальная реформа, связанная с обновлением федерального законодательства о местном самоуправлении, открывает широкий спектр возможностей для развития местного самоуправления в регионах России. Цель исследования – выявить и раскрыть наиболее перспективные направления развития местного самоуправления в условиях проводимой муниципальной реформы. В рамках исследования были использованы анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, социологический и графический методы. Информационную базу исследования составили научные публикации, нормативные правовые акты (в том числе о бюджетах муниципальных образований), а также результаты опроса жителей муниципальных образований Свердловской области. Установлено, что в муниципальных образованиях Свердловской области многие вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросы местного значения) решаются местной властью не в полной мере эффективно. Предложено два сценария развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – консервативный и прогрессивный. Авторы приходят к выводу о необходимости выбора прогрессивного сценария развития местного самоуправления в регионах (включая Свердловскую область), где наблюдается зависимость бюджетов муниципальных образований от межбюджетных трансфертов, а также решение вопросов местного значения органами местного самоуправления осуществляется недостаточно эффективно, что негативно отражается на благосостоянии населения муниципальных образований.

Ключевые слова: муниципальная реформа, местное самоуправление, межбюджетные трансферты, местный бюджет, перераспределение полномочий

DIRECTIONS FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL REFORM

¹Zadorina M.A. ORCID ID 0000-0002-2531-8475,

¹Korsun K.I. ORCID ID 0000-0003-4160-7338,

²Sherpaev V.I. ORCID ID 0009-0005-4905-1655

¹Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
“Ural State University of Economics”, Yekaterinburg, Russian Federation,
e-mail: zadorina_ma@usue.ru;

²Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
“Ural State Law University named after V.F. Yakovlev”, Yekaterinburg, Russian Federation

The municipal reform related to the updating of federal legislation on local self-government opens up a wide range of opportunities for the development of local self-government in the regions of Russia. The purpose of the study is to identify and reveal the most promising areas for the development of local self-government in the context of ongoing municipal reform. The research used analysis, synthesis, induction, deduction, comparison, sociological and graphical methods. The information base of the study was made up of scientific publications, regulatory legal acts (including those on municipal budgets), as well as the results of a survey of residents of municipalities in the Sverdlovsk region. It has been established that many issues of direct support for the livelihoods of the population (issues of local importance) in the municipalities of the Sverdlovsk region are not fully effectively addressed by the local government. Two scenarios for the development of local self-government in the subjects of the Russian Federation are proposed – conservative and progressive. The authors conclude that it is necessary to choose a progressive scenario for the development of local self-government in regions (including the Sverdlovsk Region) where municipal budgets are dependent on inter-budget transfers, as well as local government issues are not addressed effectively enough, which negatively affects the well-being of the population of municipalities.

Keywords: municipal reform, local government, local budget, inter-budget transfers, redistribution of powers

Введение

Местное самоуправление в Российской Федерации является одним из наиболее часто реформируемых уровней власти. Необходимость совершенствования муниципального управления обусловлена тем, что «местная власть наиболее приближена к населению и призвана решать большинство проблем, связанных с жизнеобеспечением граждан» [1, с. 684]. От качества и эффективности деятельности органов местного самоуправления зависит уровень благосостояния населения муниципальных образований. В связи с этим в условиях проводимой в настоящее время муниципальной реформы особую актуальность приобретает поиск наиболее перспективных направлений развития местного самоуправления, заложенных Федеральным законом от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ) [2].

Цель исследования – выявить и раскрыть наиболее перспективные направления развития местного самоуправления в условиях проводимой муниципальной реформы.

Материалы и методы исследования

Материалами для исследования послужили научные публикации по вопросам местного самоуправления и муниципального управления, нормативные правовые акты о местном самоуправлении и бюджетах муниципальных образований, результаты опроса жителей 31 муниципального образования Свердловской области (декабрь 2024 г. – март 2025 г., N = 206). При написании настоящей работы были использованы следующие методы научного познания: анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, социологический и графический методы.

Результаты исследования и их обсуждение

Федеральный закон № 33-ФЗ предоставляет субъектам Российской Федерации возможность самим решать, по какому пути будет развиваться местное самоуправление на их территории. Выбор тех или иных направлений развития местного самоуправления в каждом отдельно взятом регионе, как представляется, должен основываться на анализе накопившихся в этой сфере проблем. В качестве примера рассмотрим Свердловскую область.

Жители муниципальных образований Свердловской области выделили 30 вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения), с решением которых местная

власть должным образом не справляется. При этом 12 из них, по мнению опрошенных, решаются органами местного самоуправления наименее эффективно (рис. 1). Важно заметить, что многие из названных респондентами проблем, которые возникли в связи с недостаточно эффективным решением вопросов местного значения, наблюдаются в некоторых муниципальных образованиях достаточно давно [3, с. 9–10; 4, с. 37]. И если для жителей муниципального образования «город Екатеринбург» в число наиболее проблемных вопросов входят транспорт, образование и экология, то для жителей иных муниципальных образований Свердловской области – дороги, жилищно-коммунальная сфера и транспорт.

Каждый пятый (19,1 %) респондент указывает на недостаточное количество транспортных средств на маршрутах. Для жителей областных муниципалитетов эта проблема негативно отражается на возможности перемещаться между населенными пунктами, расположенными в границах одного муниципального образования. Каждый восьмой (12 %) опрошенный заявляет о необходимости ремонта многих участков муниципальных дорог, повышения их безопасности. Жители Екатеринбурга дополнительно отмечают нехватку парковок как в центре города, так и на его окраинах. В каждом десятом случае (9,6 %) участники опроса называли проблемы, касающиеся электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения: износ коммунальных сетей и отсутствие их своевременного ремонта; не в полной мере качественная работа очистных сооружений; отсутствие на отдельных территориях или на всей территории некоторых муниципальных образований возможности подключиться к тем или иным централизованным коммунальным сетям. Жители многих муниципальных образований отмечают наличие перебоев в работе тепло- и электроснабжения, постоянные аварии системы водоснабжения (Верхняя Тура, Рефтинский, Серов, Кушва, Качканар, Красноуральск). Жители активно застраивающихся муниципалитетов (Верхняя Пышма, Березовский, Екатеринбург) заявляют о снижении качества предоставляемых ресурсов в связи с повышением нагрузки на коммунальные сети из-за роста точечной застройки без их модернизации и увеличения мощности. Каждый десятый (9,6 %) респондент указывает на наличие проблем в сфере образования. Респонденты из Екатеринбурга называют нехватку мест в муниципальных образовательных организациях, а также и недостаток численности последних.



Рис. 1. Вопросы местного значения, которые, по мнению жителей Свердловской области, решаются местной властью наименее эффективно, %

Примечание: составлен авторами на основе полученных данных в ходе исследования

Жители иных муниципальных образований основной проблемой в данной сфере называют недостаточный уровень оснащенности образовательных организаций. Часть опрошенных (8%) указала на ухудшение экологической ситуации в связи с сокращением численности зеленых насаждений, увеличением производственных мощностей предприятий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Не меньшую обеспокоенность у граждан

вызвал вопрос, связанный с созданием условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального образования (8%) по причине сокращения численности медицинских организаций, отсутствия медицинского персонала и оборудования в тех организациях, которые расположены в небольших муниципальных образованиях. Часть опрошенных (7,1%) указала на проблемы, связанные с твердыми коммунальными отходами: несвоевремен-

ность вывоза отходов; недостаток площадок для их сбора, сортировки и дальнейшей утилизации; отсутствие или недостаточное количество специальных контейнеров для отходов определенного вида. Не все жители областных муниципалитетов удовлетворены работой имеющихся полигонов (Туринск), некоторые жалуются на отсутствие собственного полигона (Первоуральск). Благоустройство территорий муниципальных образований, расположенных в Свердловской области, по мнению опрошенных, осуществляется местными властями не в полной мере эффективно (4,6%). Многие респонденты выражают обеспокоенность недостаточной освещенностью, низким качеством уборки тротуаров, дорог, парков и иных общественных пространств. Не меньшую обеспокоенность вызывает и вопрос, касающийся обеспечения нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями (4,6%). Эта проблема в большей степени волнует граждан пожилого возраста, проживающих преимущественно в областных муниципальных образованиях. Некоторые респонденты высказали мнение о том, что в их муниципальных образованиях существует недостаток в местах для массового отдыха жителей (4%) из-за недостаточного количества парков и прогулочных зон, а также ненадлежащего содержания и обустройства уже функционирующих парков и скверов. Кроме того, по мнению опрошенных, еще одним вопросом местного значения, который решается органами местного самоуправления недостаточно эффективно, является утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, утверждение документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство и др. (2,5%). Респонденты указывают на отсутствие комплексного подхода к решению данного вопроса. Недовольные опрошенные и тем, как органы местного самоуправления распоряжаются муниципальным имуществом (2,1%). Некоторые респонденты убеждены в том, что пустующие и не используемые здания, принадлежащие муниципальному образованию, можно было бы отремонтировать и приспособить для социальных объектов (муниципальных организаций культуры, спорта и дополнительного образования детей и взрослых).

Следует заметить, что в научном сообществе низкую эффективность деятельности органов местного самоуправления в части решения вопросов местного значения исследователи связывают с недостаточной финансовой состоятельностью муниципальных образований [5, с. 80]. До-

ходы местных бюджетов от поступлений от уплаты местных налогов во многих муниципальных образованиях незначительны [6, с. 53]. Как отмечает Е.А. Качанова, в отдельных муниципальных образованиях Свердловской области налоговые доходы составляют от 17 до 34% от всех поступлений в местный бюджет [7, с. 32]. Снижение финансовой автономии местного уровня власти обусловлено преобладанием в структуре доходов местных бюджетов дотаций и субсидий [8, с. 114]. Зависимость от межбюджетных трансфертов характерна для бюджетов многих муниципальных образований Свердловской области. При этом в отдельных муниципальных образованиях их объем может составлять почти половину или более двух третей от общего объема доходов местного бюджета (рис. 2).

Среди способов повышения доходов местных бюджетов исследователи называют кластеризацию торговли [9, с. 95], инициативное бюджетирование [10, с. 151], а также и пересмотр распределения налоговых источников между бюджетами различных уровней [11, с. 45]. В то же время международно-политическая ситуация, санкционное давление и ориентированность российской экономики в ближайшей перспективе на развитие оборонно-промышленного комплекса делают реализацию предложенных мер затруднительной.

Федеральный закон № 33-ФЗ предлагает иной подход к решению проблем, накопившихся в сфере местного самоуправления. В соответствии со ст. 32 закона субъекты Российской Федерации могут решение значительной части вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения возложить на региональные органы государственной власти. Анализ положений закона позволяет спрогнозировать два сценария – консервативный и прогрессивный. Согласно консервативному сценарию за органами местного самоуправления муниципальных образований останется решение всех вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. В таком случае на основании регионального закона перераспределенные для осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия по решению вопросов, предусмотренных ч. 3 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ, будут перераспределены органам местного самоуправления. Данный сценарий подойдет тем субъектам Российской Федерации, в которых органы местного самоуправления полномочия по решению вопросов местного значения осуществляют достаточно эффективно.



Рис. 2. Объем межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов местных бюджетов отдельных муниципальных образований Свердловской области на 2025 г., %

Примечание: составлен авторами на основе источника [12], раздел «Нормативные правовые акты муниципальных образований»

Прогрессивный сценарий следует использовать в тех регионах, где накопилось огромное множество проблем, с которыми сталкиваются жители муниципальных образований вследствие недостаточно эффективной деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, наблюдается зависимость бюджетов муниципальных образований от межбюджетных трансфертов. Согласно прогрессивному сценарию, на основании закона субъекта Российской Федерации полномочия по решению вопросов, предусмотренных ч. 2 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ, перераспределяются для осуществления региональными органами государственной власти. В таком случае местные бюджеты в большей степени будут ориентированы на реализацию полномочий по решению вопросов, предусмотренных ч. 1 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ, «олицетворяющих первоначально местного самоуправления» [13, с. 98]. Качество решения вопросов местного значения повысится при условии, что перераспределение полномочий будет носить длительный характер. В противном случае, как отмечает А.В. Колесников, муниципалитеты захлестнет «финансово-экономическая лихорадка» [14, с. 171]. Некоторые ученые высказывают мнение о необходимости перераспределения полномочий по решению отдельных вопросов местного значения [15, с. 71].

В то же время при частичном перераспределении полномочий, когда решение взаимосвязанных между собой вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения возложено и на органы местного самоуправления, и на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, как отмечает Е.С. Шугрина, могут быть созданы препятствия для долгосрочного планирования развития муниципального образования [16, с. 187]. В связи с этим иные сценарии, предполагающие фрагментарный подход к перераспределению полномочий, не рассматриваются.

Применительно к Свердловской области наиболее перспективным представляется прогрессивный сценарий, так как решение многих вопросов местного значения без участия региона зачастую невозможно (например, строительство нового полигона для утилизации твердых бытовых отходов, обеспечение граждан медицинской помощью и др.). Развитие местного самоуправления в соответствии с названным сценарием будет осуществляться по следующим направлениям: сужение компетенции органов местного самоуправления в связи с перераспределением полномочий по решению значительной части вопросов местного значения; оптимизация структуры органов местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях и (или) оптимизация структуры исполнительно-

распорядительных органов муниципальных образований (например, упразднение факультативных органов местного самоуправления, к компетенции которых относится решение вопросов, перераспределенных для осуществления региональными органами государственной власти); корректировка местных бюджетов в связи с увеличением финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Заключение

Муниципальная реформа предоставляет возможность субъектам Российской Федерации выбрать путь, по которому будет развиваться местное самоуправление в этих регионах. В зависимости от количества и глубины проблем, накопившихся в муниципальных образованиях вследствие малоэффективной деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и финансовой несостоятельности местных бюджетов, регионы могут пойти по консервативному и прогрессивному сценариям. При выборе прогрессивного сценария развитие местного самоуправления в субъекте Российской Федерации будет направлено на повышение эффективности деятельности местных органов власти за счет увеличения их финансовой самостоятельности, трансформации организационных и функциональных основ их деятельности в связи с перераспределением полномочий по решению значительной части вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения региональным органам государственной власти. Развитие местного самоуправления по прогрессивному сценарию для многих регионов России, в том числе Свердловской области, представляется наиболее перспективным.

Список литературы

1. Злотковский В.И. Проблема поиска оптимальной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации (опыт социологического анализа) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2024. Т. 24. № 3. С. 684–698. DOI: 10.22363/2313-2272-2024-24-3-684-698.
2. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федер. закон № 33-ФЗ: принят Государственной Думой 5 марта 2025 г.: одобрен Советом Федерации 14 марта 2025 г.: послед. ред. // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 20.10.2025).

3. Алин А.А. Проблемы и перспективы развития муниципального образования «город Екатеринбург» // Вопросы российской юстиции. 2024. № 29. С. 7–13. EDN: VFV1WI.
4. Задорина М.А. Некоторые экономические и социальные проблемы местного самоуправления (на примере муниципального образования «город Екатеринбург») // Научное обозрение. Экономические науки. 2023. № 4. С. 33–38. DOI: 10.17513/sres.1134.
5. Батищева В.В., Наймушина Е.А., Папова Л.В. Финансовая состоятельность муниципальных образований: методы анализа и пути укрепления // Инновационная экономика: информация, аналитика, прогнозы. 2025. № 7. С. 79–86. DOI: 10.47576/2949-1894.2025.7.7.010.
6. Зотиков Н.З., Урусова И.Н. Местные бюджеты: доходы, межбюджетные трансферты, долговые обязательства // Вестник Поволжского государственного технологического университета. Серия: Экономика и управление. 2023. № 1 (56). С. 45–56. DOI: 10.25686/2306-2800.2023.1.45.
7. Качанова Е.А. Оценка дефицита местного бюджета в условиях глобальных вызовов: содержание, причины и пути оптимизации // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 2 (47). С. 26–33. DOI: 10.22394/2304-3385-2024-2-26-33.
8. Монгуш О.Н., Монгуш К.О. Проблемы реализации экономической самостоятельности органов местного самоуправления Республики Тыва // Экономика и бизнес: теория и практика. 2025. № 2–1 (120). С. 113–117. DOI: 10.24412/2411-0450-2025-2-1-113-117.
9. Пьянкова С.Г., Комбаров М.А. Повышение налоговых доходов местных бюджетов путем кластеризации торговли: региональный аспект // Региональная экономика. Юг России. 2025. Т. 13. № 2. С. 86–99. DOI: 10.15688/re.volsu.2025.2.8.
10. Ревзон О.А., Цветкова Н.П. Проблемы и риски формирования доходов местных бюджетов в современных условиях // Russian Economic Bulletin. 2023. Т. 6. № 6. С. 145–153. EDN: UTOBBH.
11. Левина В.В. Совершенствование доходной части бюджетов региональных столиц // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 4 (49). С. 34–46. DOI: 10.22394/2304-3385-2024-4-34-46.
12. Нормативные правовые акты в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 20.10.2025).
13. Повзло П.С. Перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в свете новой муниципальной реформы: перспективы и риски // Конституционализм и государственное устройство. 2025. № 3 (39). С. 95–99. EDN: HUMUIN.
14. Колесников А.В. Проблемы компетенции органов местного самоуправления: вчера, сегодня, завтра // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 4. С. 167–173. DOI: 10.24412/1608-8794-2024-4-167-173.
15. Марон А.Е., Монахова Л.Ю. Инструментальные средства перераспределения полномочий в сфере образования как условие повышения его качества // Образование: Ресурсы развития. Вестник ЛОИРО. 2023. № 3. С. 71–75. EDN: DUWIYX.
16. Шугрина Е.С. Перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2024. Т. 8. № 2 (30). С. 187–194. DOI: 10.21603/2542-1840-2024-8-2-187-194.

Конфликт интересов: Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Conflict of interest: The authors declare that there is no conflict of interest.