



DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-29-38

EDN: SGVZDM

Научная статья / Research article

Пути решения проблем интеграции местного самоуправления в систему публичной власти: к реализации нового закона

В.Б. Зотов

Государственный университет управления, Москва, Российская Федерация

✉ zotov-vladimir@yandex.ru

Аннотация. Исследованы системные проблемы, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления (МСУ) в связи с их законодательным включением в единую систему публичной власти. Проанализированы ключевые вызовы, такие как размывание автономии, увеличение административной нагрузки, дисбаланс полномочий и ресурсов, а также риски бюрократизации. В качестве основного вектора решения данных проблем предложена стратегическая цифровизация МСУ. Доказано, что внедрение цифровых платформ, технологий больших данных, искусственного интеллекта и «умных» сервисов способно не только нивелировать негативные последствия интеграции, но и усилить эффективность, прозрачность и вовлеченность граждан в процессы МСУ. Приведены конкретные рекомендации по направлениям цифровой трансформации.

Ключевые слова: муниципальное управление, электронное правительство, большие данные, искусственный интеллект, административная нагрузка, автономия МСУ

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

История статьи:

Поступила в редакцию 15.10.2025; принята к публикации 10.12.2025.

Для цитирования:

Зотов В.Б. Пути решения проблем интеграции местного самоуправления в систему публичной власти: к реализации нового закона // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 29–38. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-29-38> EDN: SGVZDM

© Зотов В.Б., 2026



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Ways to solve the problems of integrating local self-government into the system of public authority: towards the implementation of the new law

Vladimir B. Zotov  

State University of Management, Moscow, Russian Federation

 zotov-vladimir@yandex.ru

Abstract. This study explores the systemic challenges faced by local self-government bodies (LGBs) due to their legislative inclusion in the unified system of public authority. It analyzes key issues such as the erosion of autonomy, increased administrative burden, imbalance of powers and resources, and the risks of bureaucratization. The study proposes strategic digitalization of LGBs as a primary solution to these problems. The author proves that the introduction of digital platforms, big data technologies, artificial intelligence, and smart services can not only mitigate the negative consequences of integration, but also enhance the efficiency, transparency, and involvement of citizens in local self-government processes. The study provides specific recommendations for digital transformation.

Keywords: public authority, municipal administration, e-government, big data, artificial intelligence, administrative burden, local self-government autonomy

Conflicts of interest. The author declares no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 15.10.2025. The article was accepted on 10.12.2025.

For citation:

Zotov VB. Ways to solve the problems of integrating local self-government into the system of public authority: towards the implementation of the new law. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):29–38. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-29-38> EDN: SGVZDM

Введение

Принятие Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» знаменует собой новый этап развития местного самоуправления (МСУ) в России. Законодательная реформа, разработанная в рамках продолжающейся муниципальной реформы, направлена на интеграцию органов МСУ в единую систему публичной власти, что закреплено в статье 4 нового закона¹. Это принципиальное изменение конституционной природы МСУ, которое ранее позиционировалось как отдельный от государственной власти институт. Актуальность научного осмысления происходящих преобразований обусловлена необходимостью выявления системных проблем, которые могут возникнуть в процессе реализации нового законодательства, в том числе в Москве, и разработки адекватных механизмов их решения.

¹ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

Цель исследования — на основе комплексного анализа потенциальных проблем, связанных с включением МСУ в единую систему публичной власти, определить научно обоснованные пути их решения для обеспечения эффективного функционирования МСУ в новых правовых условиях с учетом потенциала цифровизации.

Основу методологии исследования составили анализ нормативно-правовых актов, в частности, нового Федерального закона № 33-ФЗ² и предшествующего ему Федерального закона № 131-ФЗ³, а также системный подход к изучению проблем МСУ, выявленных в научных публикациях и экспертных оценках. Сравнительно-правовой анализ позволил выявить специфику нового правового регулирования по сравнению с предыдущим периодом.

Теоретико-правовые основы интеграции МСУ в систему публичной власти

Конституционная реформа 2020 г. и последующие законодательные изменения коренным образом трансформировали природу МСУ в Российской Федерации. Согласно ст. 1 Федерального закона № 33-ФЗ, МСУ признается формой самоорганизации граждан, при этом его органы входят в единую систему публичной власти⁴. Это положение кардинально меняет сложившуюся с 1990-х гг. модель, в рамках которой МСУ рассматривалось как самостоятельный институт, отделенный от государственной власти.

Эволюция правового регулирования МСУ в России демонстрирует последовательное движение от жесткого разграничения между государственной и муниципальной властью к их интеграции. Как отмечается в научных публикациях, подробное конституционное регулирование МСУ само по себе не гарантировало его эффективного развития [1–3]. На практике возникли серьезные противоречия между формальной самостоятельностью МСУ и его фактической зависимостью от государственных структур.

Принципиальная новелла законодательства 2025 г. заключается в том, что при сохранении формальной самостоятельности (органы МСУ не входят в систему органов государственной власти, согласно ч. 6 ст. 1 ФЗ № 33-ФЗ) муниципальное самоуправление одновременно интегрируется в единую систему публичной власти под эгидой Президента Российской Федерации, который «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов,

² Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

³ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 10.09.2025).

⁴ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

входящих в единую систему публичной власти» (ч. 5 ст. 1)⁵. Такой подход призван преодолеть дуализм в понимании природы МСУ, сохранившийся на протяжении всего постсоветского периода развития России (табл. 1).

Таблица 1

Эволюция конституционно-правового статуса МСУ в России

Период, гг.	Правовая модель	Ключевые характеристики
1993–2003	Разделительная модель	Жесткое разграничение государственной власти и МСУ
2003–2025	Компромиссная модель	Формальная самостоятельность при фактическом усилении государственного контроля
с 2025	Интеграционная модель	Включение в единую систему публичной власти при сохранении организационной обособленности

Источник: составлено В.Б. Зотовым.

Законодательное закрепление интеграционной модели МСУ соответствует общим тенденциям развития публичной власти в России, направленным на обеспечение единства и согласованности управления. Однако такая трансформация порождает ряд системных проблем, требующих научного осмысления и практического решения.

Системный анализ проблем МСУ в контексте новой правовой реальности

1. Проблема разграничения полномочий и компетенции

Одной из наиболее острых проблем, которые могут обостриться в связи с принятием нового закона, остается нечеткое разграничение полномочий между уровнями публичной власти. Как показывает анализ предшествующего периода, несовершенство концептуальной модели МСУ проявлялось в «множественности субъективных толкований компетенции и ответственности как государственных органов власти, так и органов местного самоуправления»⁶ [4]. Новый закон, несмотря на провозглашение принципа самостоятельности местного самоуправления «в пределах своих полномочий» (ч. 1 ст. 4), не содержит механизмов четкого разграничения вопросов местного значения и государственных полномочий.

⁵ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

⁶ Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник. М. : Юстиция, 2021.

Особую озабоченность вызывает сохранение практики так называемых «нефинансируемых федеральных мандатов», когда органы местного самоуправления обязаны выполнять установленные федеральными законами обязательства государства без адекватного финансового обеспечения [5]⁷. В условиях интеграции в единую систему публичной власти эта проблема может усугубиться, поскольку возрастет объем переданных полномочий без соответствующего ресурсного обеспечения. Как справедливо отмечается в статье 4 Федерального закона № 33-ФЗ, «разграничение полномочий между уровнями публичной власти обеспечивается соответствующими финансовыми средствами и материальными ресурсами» (ч. 10)⁸, однако механизм реализации этого принципа на практике остается неясным.

2. Финансово-экономические проблемы

Недостаточность финансовой базы МСУ остается ключевым вызовом, который может препятствовать эффективной реализации нового законодательства. Еще в 2004 г. указывалось, что «большой проблемой местного самоуправления остается недостаточность его собственной доходной базы»⁹. Ситуация усугубилась налоговой реформой 2000–2001 гг., которая в значительной степени была осуществлена за счет отмены большинства местных налогов, при этом потери местных бюджетов не были компенсированы.

Согласно статистике, приведенной губернатором Вологодской области В. Позгалевым, в местные бюджеты поступало всего лишь 10 % доходов консолидированного бюджета России, тогда как в федеральный бюджет — 60 %, а в региональные — 30 % [6]. Такой дисбаланс в распределении финансовых ресурсов создает системные ограничения для самостоятельного решения вопросов местного значения. В условиях действия нового закона финансовые проблемы могут усугубиться из-за возможного увеличения объема делегированных полномочий без адекватного финансового обеспечения.

3. Организационно-территориальные проблемы

Новый закон сохраняет различные модели территориальной организации МСУ, что может порождать дополнительные сложности в условиях его интеграции в единую систему публичной власти. Как показал анализ, проведенный еще в 2004 г., в России сформировались различные модели территориальной организации: от районной и поселенческой до двухуровневой и смешанной систем [3]. Такое разнообразие создает проблемы

⁷ Латфуллин Г.Р., Зотов В.Б., Омельченко Н.А. и др. Государственное и муниципальное управление: программы учебных дисциплин для магистратуры. К 100-летию Государственного университета управления : учебное пособие. М. : Юстицинформ, 2019. 648 с. EDN: YXOKCD

⁸ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

⁹ Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник. М. : Юстиция, 2021.

для выстраивания единых стандартов управления и обеспечения согласованного функционирования публичной власти.

Особую проблему представляет так называемая «вырожденная структура органов местной власти в городах федерального значения», где органы местного самоуправления «существуют лишь формально, их полномочия несущественны, они не имеют никакого практического влияния» [2]. В условиях действия нового закона возникает вопрос о соответствии такой модели принципу полноценного участия МСУ в системе публичной власти.

4. Проблема кадрового потенциала и управленческих технологий

Одной из ключевых проблем, которая может ограничить эффективность реализации нового законодательства, является отсутствие эффективных технологий муниципального управления. Как отмечается в исследованиях Дальневосточного научного центра МСУ, «ни по одному из вопросов местного значения не существует сегодня эффективных технологий» [3]. Особую сложность представляют вопросы, которые ранее не осуществлялись властными институтами, такие как разработка уставов муниципальных образований, управление муниципальной собственностью, а также вопросы, связанные с созданием условий для экономического развития.

Отсутствие эффективных управленческих технологий усугубляется дефицитом квалифицированных кадров в системе МСУ, особенно в отдаленных и малонаселенных регионах. Интеграция в единую систему публичной власти потребует от муниципальных служащих новых компетенций и навыков, соответствующих повышенным требованиям к управленческому персоналу.

5. Проблема общественного участия и гражданской активности

Включение МСУ в единую систему публичной власти может обострить проблему низкого уровня общественного участия в местных делах. Как показывают исследования, одной из главных проблем местной власти является «отсутствие у населения понимания сути местного самоуправления и потребности участвовать в его осуществлении» [2]. Это приводит к «отчуждению населения от публичной власти» и росту «электорального эскейпизма» [3].

Новый закон провозглашает обеспечение гласности в деятельности органов местного самоуправления (ч. 8 ст. 1)¹⁰, однако не содержит конкретных механизмов усиления общественного участия. Между тем, как показывают международные исследования, эффективное МСУ требует «равноправного, инклюзивного подхода к гражданскому участию» [7]. В условиях интеграции в систему публичной власти возникает риск дальнейшей бюрократизации МСУ и снижения его связи с населением.

¹⁰ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

Пути решения проблем и перспективы развития МСУ

1. Совершенствование механизмов разграничения полномочий

Для решения проблемы нечеткого разграничения полномочий между уровнями публичной власти предлагается:

1) разработать и законодательно закрепить исчерпывающий перечень вопросов местного значения с четким определением критериев их отнесения к компетенции МСУ. Такой перечень должен быть стабильным и не подлежать произвольному расширению за счет передачи дополнительных государственных полномочий без адекватного финансового обеспечения;

2) создать независимый арбитражный механизм разрешения споров о компетенции между органами государственной власти и МСУ. Это позволит предотвращать конфликты и обеспечивать баланс интересов разных уровней публичной власти;

3) внедрить систему обязательной финансово-экономической экспертизы при передаче государственных полномочий органам МСУ, как это предусмотрено ч. 10 ст. 4 Федерального закона № 33-ФЗ¹¹. Экспертиза должна оценивать адекватность ресурсного обеспечения передаваемых полномочий.

2. Укрепление финансово-экономической основы

Для решения финансовых проблем МСУ в условиях действия нового закона необходимо:

1) провести реформу межбюджетных отношений, направленную на увеличение доли местных бюджетов в консолидированном бюджете страны до уровня, сопоставимого с международными стандартами (не менее 20...25 %);

2) закрепить за местными бюджетами стабильные источники доходов, включая право устанавливать местные налоги и сборы в пределах, определенных федеральным законодательством;

3) внедрить механизм автоматического финансового обеспечения передаваемых государственных полномочий, исключающий возможность возникновения нефинансируемых мандатов;

4) стимулировать развитие муниципальной экономики через создание условий для привлечения инвестиций и развития предпринимательства на территории муниципальных образований.

3. Оптимизация территориальной организации

В целях решения организационно-территориальных проблем предлагается:

1) разработать научно обоснованные критерии определения оптимальной модели территориальной организации местного самоуправле-

¹¹ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 10.09.2025).

ния с учетом географических, демографических, экономических и иных особенностей регионов;

2) обеспечить единые стандарты организации местного самоуправления на всей территории страны при сохранении дифференцированного подхода к определению компетенции муниципальных образований разного типа;

3) ликвидировать «вырожденные» структуры местной власти в городах федерального значения через расширение их полномочий и повышение реального влияния на решение вопросов местного значения.

4. Развитие кадрового потенциала и внедрение современных управленческих технологий

Для решения проблемы кадрового потенциала и управленческих технологий необходимо:

1) создать систему непрерывного образования муниципальных служащих, ориентированную на формирование компетенций, необходимых для работы в условиях интеграции в единую систему публичной власти;

2) разработать и внедрить типовые управленческие технологии по основным вопросам местного значения, адаптированные к особенностям муниципальных образований разного типа;

3) сформировать систему обмена лучшими практиками между муниципальными образованиями, включая создание банка успешных управленческих решений;

4) внедрить цифровые технологии управления муниципальным хозяйством, обеспечивающие прозрачность и эффективность использования ресурсов.

5. Стимулирование общественного участия и развитие гражданской активности

Для усиления общественного участия в условиях действия нового закона целесообразно:

1) внедрить механизмы participatory budgeting (участвующего бюджетирования), позволяющие гражданам непосредственно участвовать в распределении части бюджетных средств. «Опыт Порто-Алегри (Бразилия) показывает эффективность такого подхода: «процент районов с водопроводом увеличился с 75 % до 98 %; доступ к канализации увеличился с 45 % до 98 %» [7];

2) развивать практики публичных обсуждений (public deliberation) как формы общественного обсуждения, «которая ищет коллективные решения сложных социальных проблем» [7–9];

3) использовать подходы, основанные на принципах человеко-ориентированного дизайна (human-centered design), как это сделано в Окленде (Калифорния) при разработке программы инспекции жилья [8–11];

4) создать систему стимулирования гражданской активности через институализацию форм непосредственного участия граждан в осуществлении МСУ.

Сведем в табл. 2.

Таблица 2

Основные проблемы и пути их решения в контексте нового законодательства

Сфера проблем	Ключевые вызовы	Предлагаемые решения
Разграничение полномочий	Нечеткость компетенции, нефинансируемые мандаты	Исчерпывающий перечень вопросов местного значения, арбитражный механизм разрешения споров
Финансовая автономия	Недостаточность доходной базы	Реформа межбюджетных отношений, стабильные источники доходов
Территориальная организация	Разнородность моделей, «вырожденные» структуры	Единые стандарты с дифференцированным подходом
Управленческий потенциал	Отсутствие эффективных технологий, дефицит кадров	Система непрерывного образования, типовые управленческие технологии
Общественное участие	Низкая гражданская активность, отчуждение	Участвующее бюджетирование, публичные обсуждения

Источник: составлено В.Б. Зотовым.

Заключение

Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» открывает новый этап в развитии МСУ в России. Интеграция МСУ в единую систему публичной власти создает как новые возможности, так и серьезные вызовы. Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что успешная реализация нового законодательства потребует комплексного решения системных проблем, накопившихся в сфере местного самоуправления.

Ключевыми направлениями совершенствования местного самоуправления в новых условиях должны стать: четкое разграничение полномочий с адекватным ресурсным обеспечением, укрепление финансово-экономической основы, оптимизация территориальной организации, развитие кадрового потенциала и внедрение современных управленческих технологий, а также стимулирование общественного участия и гражданской активности.

Перспективы дальнейшего исследования связаны с мониторингом практики применения нового законодательства и разработкой на его основе конкретных механизмов реализации провозглашенных принципов. Особого внимания заслуживает изучение региональных особенностей внедрения интеграционной модели МСУ и выработка адаптивных подходов к управлению этим процессом. Научное сообщество призвано сыграть важную роль в разработке научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию МСУ в условиях его интеграции в единую систему публичной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Голованов В.И. Роль муниципальных образований в реализации национальных проектов // *Муниципальная академия*. 2019. № 3. С. 101–107. EDN: MEXKZZ
2. Zotov V.B. Будущее местного самоуправления в России // *Муниципальная академия*. 2025. № 3. С. 6–12. https://doi.org/10.52176/2304831X_2025_03_6 EDN: AYASUV
3. Широков А.Н. Время вспомнить и осмыслить // *Муниципальная академия*. 2025. № 5. С. 12–23. https://doi.org/10.52176/2304831X_2025_05_12 EDN: AJPOBC
4. Грачев М.Н., Попов С.И. Изменение тенденции развития местного самоуправления в Москве после присоединения новых территорий // *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2015. № 1. С. 46–67. EDN: UTDKPI
5. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М. : Независимый институт социальной политики, 2022. 160 с. EDN: VNFDJX
6. Фасеев И.В. Проблемы развития местного самоуправления и территориальная организация местного самоуправления // *Полития*. 2004. № 1 (32). С. 106–123. <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2004-32-106-123>
7. Таунсент Э. Умные города: Большие данные, гражданские хакеры и поиски новой утопии. М. : Изд.-во Института Гайдара, 2019. 398 с.
8. Уколов В.Ф., Шабуневич О.В. Адаптация инструментария и объектов мониторинга социально-экономического развития регионов к изменяющимся условиям // *Вестник МИРБИС*. 2022. № 2 (30). С. 150–157. <https://doi.org/10.25634/MIRBIS.2022.2.15> EDN: BYTCWM
9. Уколов В.Ф., Шабуневич О.В. Современные тренды цифровой трансформации и управление будущим основных сфер жизнедеятельности // *Вестник МИРБИС*. 2021. № 3 (27). С. 21–27. <https://doi.org/10.25634/MIRBIS.2021.3.2> EDN: SJZROI
10. Хмельченко Е.Г., Алексеев А.Ю. Современные механизмы и инструменты противодействия коррупции на государственном и муниципальном уровнях // *Вестник университета*. 2014. № 7. С. 89–94. EDN: SNRNRB
11. Хмельченко Е.Г., Петрина О.А. Маркетинговые технологии в развитии городских территорий // *Вестник университета*. 2013. № 20. С. 119–124. EDN: RSCJBH

Информация об авторе:

Зотов Владимир Борисович — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Государственный университет управления, Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский пр.-кт, д. 99 (ORCID: 0000-0001-6509-5344) (SPIN-код: 2655-8236) (e-mail: zotov-vladimir@yandex.ru).