

ОСОБЕННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Владислав Константинович Павлюченко

Сибирский институт управления – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 630102, Российская Федерация, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6, e-mail: p.vladislavk@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0002-1303-2688>

Аннотация. Процесс реформирования местного самоуправления в России приобрёл особенную актуальность в последнее десятилетие, в частности, после внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 году и вступления в силу Федерального закона № 33-ФЗ от 20 марта 2025 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Существенные изменения происходят, в связи с этим, и в рамках муниципальной публичной политики. Основная цель исследования заключается в анализе изменений, происходящих в результате реформы местного самоуправления, идентификации вызовов и угроз, связанных с этими изменениями. Работа построена на качественном и количественном анализе, включающем изучение нормативных документов, мониторинг изменений в практике, а также синтез научных исследований отечественных авторов. Основным источником информации послужили нормативные акты, публикации экспертов и данные из открытых источников. Научная новизна исследования заключается в выявлении и обосновании концепта «фактическое межмуниципальное сотрудничество», обосновании и детализации роли ассоциаций межмуниципального сотрудничества и территориальных представительств администраций муниципальных округов как новых акторов в системе муниципальной публичной политики, становление и развитие которых стало возможным благодаря реализации новой реформы местного самоуправления. Предлагаемые рекомендации способны внести вклад в улучшение практики управления муниципальными образованиями и способствовать созданию более открытой и доступной системы публичной власти за счёт расширения возможностей для общественного участия. Выявлено влияние межмуниципального сотрудничества и организаций межмуниципального сотрудничества на реализуемую политику, дополнена и обоснована классификация типов межмуниципального сотрудничества. Полученные выводы свидетельствуют о необходимости дальнейшего изучения и усиления институциональных механизмов для расширения общественного участия в муниципальной политике, развития межмуниципального сотрудничества. Данные меры позволяют существенно повысить устойчивость, конкурентоспособность и обеспечить потенциал устойчивого развития муниципальных образований, способствовать сбалансированной реализации муниципальной реформы.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, местное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество, единая система публичной власти, политическая власть, публичная политика, муниципальная политика, гражданское участие в государственном управлении, реформа местного самоуправления.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Павлюченко В.К. Особенности местного самоуправления и муниципальной публичной политики в России на современном этапе. Государственное управление и право. 2025. № 4(08). С. 52-67.

FEATURES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND MUNICIPAL PUBLIC POLICY IN RUSSIA AT THE PRESENT STAGE

Vladislav Konstantinovich Pavlyuchenko

Siberian Institute of Management – branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration», 630102, Russian Federation, Novosibirsk region, Novosibirsk, Nizhegorodskaya str., 6, e-mail: p.vladislavk@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0002-1303-2688>

Annotation. The process of reforming local self-government in Russia has become particularly relevant in the last decade, in particular, after the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020 and the entry into force of Federal Law № 33-FZ dated March 20, 2025 «On the general Principles of organizing local self-Government in a unified system of public authority». Significant changes are taking place in this regard and within the framework of municipal public policy. The main purpose of the study is to analyze the changes taking place as a result of the reform of local government, to identify the challenges and threats associated with these changes. The work is based on qualitative and quantitative analysis, including the study of regulatory documents, monitoring of changes in practice, as well as the synthesis of scientific research by domestic authors. The main source of information was regulations, expert publications, and data from open sources. The scientific novelty of the research lies in identifying and substantiating the concept of «actual inter-municipal cooperation», substantiating and detailing the role of associations of inter-municipal cooperation and territorial representations of municipal district administrations as new actors in the system of municipal public policy, the formation and development of which became possible due to the implementation of a new reform of local government. The proposed recommendations can contribute to improving the practice of municipal governance and contribute to the creation of a more open and accessible system of public authority by increasing opportunities for public participation. The influence of inter-municipal cooperation and organizations of inter-municipal cooperation on the implemented policy is revealed, the classification of types of inter-municipal cooperation is supplemented and justified. The findings indicate the need for further study and strengthening of institutional mechanisms for expanding public participation in municipal politics and developing inter-municipal cooperation. These measures will significantly increase the sustainability, competitiveness and ensure the potential for sustainable development of municipalities, and contribute to the balanced implementation of municipal reform.

Keywords: public and municipal administration, local self-government, inter-municipal cooperation, unified system of public authority, political power, public policy, municipal policy, civic participation in public administration, reform of local self-government.

Financing information: this study was carried out without external funding.

For citation: Pavlyuchenko, V.K. (2025). Features of local self-government and municipal public policy in Russia at the present stage. Public administration and law, 4(08), 52-67.

Введение

Местное самоуправление (далее – МСУ) и муниципальное управление (далее – МУ) являются частью единой системы публичной власти и политической структуры на местном уровне, от эффективности функ-

ционирования которых зависит развитие муниципального образования. С точки зрения институтов, органы местного самоуправления включены в единую систему публичной власти. С практической стороны МСУ выступает значимым

элементом гражданского общества и способом самоорганизации граждан на локальном уровне. Исследование позволяет оценить особенности реализации муниципальной политики в России на современном этапе, выявить имеющиеся ограничения.

Публичная политика на муниципальном уровне по сути своей играет ключевую роль в реализации реформ МСУ, является важным инструментом для реализации государственной стратегии на местном уровне, влияет на качество жизни граждан и развитие муниципальных образований (далее – МО) в целом. В условиях современных вызовов, например, таких как экономические кризисы, демографические изменения и глобальные экологические проблемы, эффективность МСУ становится особенно важной. Новая реформа МСУ в РФ, которая ознаменовалась принятием в 2020 году в Конституцию РФ поправок, введением термина «единая система публичной власти» [1] (п. 3 ст. 131) и процедурой внесения (2021 г.), обсуждения и рассмотрения (2021-2025 гг.) законопроекта, принятия (2025 г.) и начала реализации (с переходным периодом 2025-2027 гг.) Федерального закона от 20 марта 2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [2], направленного преимущественно на централизацию власти и повышение эффективности и прозрачности управления, оказывает непосредственное влияние на формирование и реализацию публичной политики на местах, существенно трансформирует её.

Актуальность темы затрагивает не только теоретические аспекты, но и практические последствия для развития местных сообществ. В теоретической значимости изучение данной проблематики позво-

ляет проанализировать процессы выстраивания единой системы публичной власти, управление ресурсами и вовлечённость граждан в принятие решений, а также помогает углубить понимание механизмов взаимодействия власти и общества; в практической – способствует выявлению проблем и разработке рекомендаций по совершенствованию системы управления муниципалитетами.

Цель исследования

Главная цель работы заключается в анализе изменений, происходящих на муниципальном уровне в результате реформы местного самоуправления, идентификации вызовов и угроз, связанных с этими изменениями. Также рассматривается взаимосвязь элементов в системе местного самоуправления через анализ трансформации муниципальной публичной политики, её влияние на состояние и развитие системы в целом и отдельных компонентов.

Для достижения поставленной цели последовательно решались следующие задачи:

- провести обзор теоретических подходов к местному самоуправлению и муниципальной публичной политике в отечественной и зарубежной литературе;

- рассмотреть законодательные основы местного самоуправления в России на современном этапе, изучить их влияние на систему МСУ и муниципальной публичной политики;

- проанализировать практику Новосибирской области в сфере МСУ и муниципальной публичной политики, описать имеющиеся тенденции;

- исследовать влияние новой муниципальной реформы на систему муниципальной публичной политики;

- сформулировать выводы об особенностях местного самоуправле-

ния и муниципальной публичной политики в России на современном этапе в условиях новой реформы МСУ и возможных направлениях дальнейшего совершенствования рассматриваемой системы.

Предметом исследования является феномен муниципальной публичной политики, связанный с проведением реформы местного самоуправления и выстраиванием единой системы публичной власти в России. Объектом исследования выступают процессы формирования и реализации публичной политики на муниципальном уровне, протекающие в условиях централизации власти и структурных изменений в системе местного самоуправления.

Методы исследования

Основой методологического подхода послужил системный принцип, который позволяет рассматривать местное самоуправление как целостную, многоуровневую и динамичную систему, состоящую из взаимодействующих компонентов и подсистем. Такой подход даёт возможность анализировать местную власть не изолированно, а в тесной связи с государственными структурами, особенностями региона, социальной средой и культурными традициями. Это позволяет рассматривать изучаемое явление не только в рамках политической науки, но и в связи с правом, экономикой и социологией. Применение системного принципа обеспечивает комплексный взгляд на проблему, позволяя учитывать многочисленные внешние и внутренние факторы, влияющие на функционирование местного самоуправления и реализацию муниципальной публичной политики.

Исследование построено на качественном и количественном анализе, включающем изучение нормативных документов (рассмотрение действующих законов и по-

становлений, касающихся местного самоуправления и муниципальной публичной политики, включая Федеральный закон № 33-ФЗ от 20 марта 2005 года и поправки в Конституцию РФ); мониторинг изменений в практике (наблюдение за изменением количества публикаций и тенденциями в развитии муниципальной публичной политики в России, что позволяет увидеть эволюцию предмета исследования во времени); анализ кейсов (метод кейс-стади) (анализ конкретных ситуаций, таких как реформа местного самоуправления в Вологодской области и развитие муниципальной политики в Новосибирской области и иных отечественных практических ситуаций, что позволило показать, как реализуются общие теоретические положения на практике); контент-анализ научных публикаций (формирование и обобщение массива публикаций, размещённых в Российском индексе научного цитирования (РИНЦ), для отслеживания динамики интереса к теме и выделения ключевых направлений исследований); синтез научных исследований отечественных авторов (обобщение и анализ исследований учёных для построения полного представления о предмете исследования). Основным источником информации послужили нормативные акты, публикации экспертов и данные из открытых источников.

Результаты исследования и их обсуждение

Исследования в области публичной политики на муниципальном уровне охватывают широкий спектр тем, ей посвящены работы как отечественных, так и зарубежных учёных. Среди наиболее популярных, основных направлений исследований можно выделить работы по следующим укрупнённым тематикам:

муниципальная публичная по-

литика и реформы государственного управления и местного самоуправления [3-6];

муниципальная публичная политика и обеспечение функционирования государственных институтов [7-10];

муниципальная публичная политика и региональная специфика [11-14];

муниципальная публичная политика и отдельные вопросы местного самоуправления [15-18].

Поисковая система РИНЦ по запросу «муниципальная публичная политика» показывает значительное увеличение количества публикаций по указанной тематике в 2010-е и 2020-е годы, что объясняется значительными преобразованиями в сфере местного самоуправления и политической системе в целом. Так, в 2000 г. было 0 публикаций по рассматриваемой проблематике, за период 2000-2010 гг. – 16 публикаций. Значительный интерес тема впервые вызвала в 2014 г. – 30 публикаций, далее в 2015 г. – 41 публикация. Следующий всплеск происходит в последние пять лет. Так, в 2020 г. – 74 публикации, 2021 – 72 публикации, 2022 – 86 публикаций, 2023 – 77 публикаций, 2024 – 85 публикаций, 2025 – 53 публикации (по состоянию на ноябрь).

Формируемая научная база охватывает широкое проблемное поле, при этом существует необходимость дальнейшего изучения и расширения области исследования. Так, наиболее актуальным направлением для изучения в России является рассмотрение роли новой реформы местного самоуправления на политическую систему, акторов, местные сообщества и т. д. Необходимо более детально рассмотреть роль, место и влияние местного самоуправления в отечественной системе публичной власти.

Существенный вклад в изучение

муниципальной публичной политики в России вносят исследования Л.И. Никовской и В.Н. Якимец. Следует обратить внимание на разработанный понятийный аппарат. Так, ими предлагается рассматривать муниципальную публичную политику как «социально-политическое явление, которое связано с особенностями локального порядка социально ориентированного свойства, опирающегося на баланс интересов основных социальных групп местного сообщества и власти, межсекторное партнёрство и принципы согласования интересов во имя общего блага развития территории» [4, с. 6]. Представленное определение во многом перекликается с основной целью деятельности органов МСУ, которая заключается в решении вопросов местного значения (вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения), и процессом её формирования (с привлечением множества заинтересованных и учётом их мнения). Многогранность концепции муниципальной публичной политики позволяет оценить оптимальное соотношение политических и административных аспектов государственного и муниципального управления, сочетающих регулирование и участие общественности. Стремление использовать понятие «единство публичной власти» для превращения органов МСУ в нижний уровень государственной власти вызывает опасения с точки зрения развития гражданской самоорганизации и инициатив «снизу», что может повлиять на качество реализации принципов муниципальной публичной политики и ограничить возможности для развития муниципальных образований.

Л.И. Никовской и В.Н. Якимец проведён комплексный анализ аспектов реализации муниципальной публичной политики на при-

мере Вологодского муниципального округа в свете реформы МСУ и контексте укрупнения муниципальных образований. Из исследования следует, что трансформация системы публичной власти может привести к недостаточному учёту интересов населения и искажения самой сути МСУ, что также противоречит самой сущности выдвигаемого ими определения муниципальной публичной политики. В качестве мер по смягчению негативных последствий перехода к новой модели организации местной власти предлагается большее вовлечение местного сообщества к участию в управлении муниципальным образованием путём применения комбинации механизмов социального общественного участия, то есть происходит процесс перехода его роли от «пассивного легитиматора власти» к «активному созидателю общественно полезных благ» [19].

Вовлечение к управлению муниципальными образованиями представителей «третьего сектора» также способствует развитию гражданской инициативы на местах и существенно трансформирует систему муниципальной публичной политики, укрепляя значение и влияние гражданского общества. Соответственно, в рамках окружной системы каналом связи между местной администрацией и населёнными пунктами должны стать институты гражданского общества, изменяя систему коммуникации с «население – органы МСУ поселенческого уровня – органы МСУ районного уровня» на «население – гражданское общество – органы МСУ». С одной стороны, происходит укрепление влияния населения на муниципальную политику и воспитание гражданского общества, а с другой – степень влияния может оказаться недостаточной для защиты сообществами своих инте-

ресов.

В поддержку идеи о необходимости расширения влияния местных сообществ на муниципальную публичную политику Е.Ю. Тихалева предлагает расширить спектр механизмов ответственности органов МСУ перед гражданами, а также выделяет необходимость принятия нормативного акта, который определил бы основные принципы государственной политики в отношении муниципальной власти на современном этапе [20]. О противоречивости новой муниципальной реформы и её влиянии на муниципальную публичную политику говорит и А.Н. Швецов. Муниципальные образования представляют собой самую широкую категорию субъектов публичной власти и обеспечивают диалог между населением и властью. Отказ от поселенческого уровня МСУ, по его мнению, может привести к усугублению реализуемой на местах публичной политики и «оправданным отдалением власти от населения» [21].

Необходимость расширения влияния местных сообществ на муниципальную публичную политику обусловлена несколькими важными причинами:

1. Соблюдение базовых принципов публичной политики, носящей социально ориентированное свойство и баланс интересов социальных групп, местного сообщества и власти. Без активного вовлечения всех акторов в процесс принятия решений баланса достичь невозможно.

2. Защита и артикуляция интересов местных сообществ: без выстраивания системы коммуникации с органами власти населению невозможно достичь желаемого уровня благосостояния и развития территории. Граждане лучше знают потребности своего сообщества, что позволяет органам власти точнее реагировать на запросы и по-

вышать качество жизни на местах.

3. Повышение легитимности власти: участие граждан в принятии решений укрепляет доверие к власти и повышает ощущение справедливости и открытости в действиях муниципальных органов.

4. Снижение риска ошибок, конфликтов и социальной напряжённости: когда граждане участвуют в принятии решений, снижается вероятность ошибок со стороны органов публичной власти, вызванных недостаточным учётом местных особенностей и потребностей жителей, и уменьшается конфликтность в обществе, граждане начинают чувствовать ответственность и сопричастность за развитие своего МО.

5. Активизация гражданских инициатив: расширение возможностей для участия стимулирует инициативу и активность граждан, развивает чувство ответственности и солидарности.

6. Экономическая эффективность: консультации с жителями помогают находить лучшие способы распределения ресурсов и оптимизировать их расходование.

Для усиления участия граждан в принятии решений на местном уровне можно использовать следующие механизмы:

1. Повышение уровня правовой грамотности граждан: местные жители должны понимать все свои возможности относительно рамок участия в местном самоуправлении, их идеи изначально должны опираться на возможности муниципалитета для изначального предотвращения возможных конфликтов.

2. Открытые слушания и консультации: организация регулярных встреч, семинаров и консультаций с участием широкой аудитории для обсуждения муниципальных проектов, в том числе с использованием технологий видеоконференц-связи.

3. Электронные online-площадки: использование специальных платформ для голосования, сбора предложений и комментариев, информирования граждан о текущих событиях и планах.

4. Поддержка деятельности добровольческих движений: создаваемые волонтерские группы и движения способствуют реализации идей и инициатив, поддерживаемых общественностью.

5. Информационное продвижение: информирование граждан о практиках общественного участия, реализуемых проектах, устранение негативного образа власти и т. д.

6. Совет старост: установление регулярного контакта с со старостами на территориях, не являющихся муниципальными образованияами, для лучшего понимания нужд и пожеланий местных жителей.

7. Развитие проектов по устранению диспропорций в социально-экономическом развитии территорий в рамках одного субъекта РФ.

8. Муниципальные референдумы: ослабление законодательных требований к процедуре организации и проведения референдума на местном уровне по особо важным вопросам.

9. Законодательное расширение возможности участия сообществ в местном самоуправлении.

Опыт Новосибирской области

В Новосибирской области публичная политика на муниципальном уровне затрагивает различные сферы, например, благоустройство, образование, здравоохранение, транспорт и т. д. При этом можно сказать, она нацелена на максимальное вовлечение общественности в процессы управления и принятия решений. Здесь активно внедряются цифровые технологии в управление МО, реализуются программы и инициативы, которые направлены на улучшение качества

жизни граждан.

К примеру, реализуется программа «Формирование комфортной городской среды», благодаря которой жители привлекаются к обсуждению вопросов благоустройства общественных пространств. Например, в настоящее время проходят выборы зелёной зоны, которую благоустроят в Новосибирске в 2026 году по проекту путём открытого голосования на электронной платформе [22]. Благодаря реализации Федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» за последние годы было отремонтировано более 300 дворов и общественных пространств, что стало фактором стимулирования более активного участия граждан в жизни города. Внедрение и популяризация практик общественного голосования в online-режиме существенно привлекает население к участию в управлении муниципалитетом, тем самым вовлекая большее число участников в муниципальную публичную политику, способствуя её развитию.

Развиваются проекты по цифровизации муниципального управления. Программа «Умный город» предполагает внедрение современных информационных технологий для повышения прозрачности и доступности услуг местной власти, обеспечивают взаимодействие через online-платформы.

Несмотря на положительные изменения, Новосибирская область сталкивается с некоторыми проблемами. Одна из главных – недостаточное финансирование местными бюджетами реализации долгосрочных проектов, социальных программ и инфраструктурных проектов.

Имеется проблема низкой вовлечённости граждан в местное самоуправление, а это приводит к отсутствию обратной связи и ограничениям в поддержке инициатив. К сожалению, многие жители

обычно не осведомлены о своих правах и возможностях участия в управлении муниципалитетом, а это сказывается и на эффективности публичной политики.

Ещё одной проблемой являются коррупционные схемы и неэффективное использование бюджетных средств, что периодически освещается в региональных СМИ. Такая ситуация подрывает доверие к местным властям и создаёт препятствия для прозрачного управления.

Развитие МО в Новосибирской области неравномерно, что приводит к различиям в уровне благоустройства и качества жизни: существует значительный разрыв между городом и селом. Так, в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года (далее – Стратегия) этот разрыв характеризуется следующими элементами: усиливается концентрация населения в городе, разница в качестве медицинских услуг, невысокий уровень развития транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры, дифференциация населения по уровню доходов, концентрация экономической активности в Новосибирской агломерации при относительно слабом развитии остальных территорий Новосибирской области и т. д. В качестве одной из целей Стратегии обозначено: «Создание условий для комфортной жизни людей на территории Новосибирской области посредством социального, инфраструктурного развития сельских территорий, преодоление к 2030 году существующего дисбаланса между развитием агломераций и сельскими территориями» [23]. О неравномерном развитии городских и сельских территорий в Новосибирской области также говорят в своих исследованиях Ю.А. Масалова [24], Е.В. Рудой, Т.А. Афанасьева, М.В. Кондратьев, Д.М. Слобожанин [25], М.С. Хван [26].

По их мнению, дисбаланс выражается в снижении демографического потенциала сельских территорий по сравнению с городом, более низким уровнем благоустройства, развитием инфраструктуры, культурной жизни, экономическом развитии, уровне доходов населения и т. д. Выравнивание уровня социально-экономического развития муниципальных образований в регионе, безусловно, является ключевой задачей реализуемой публичной политики, достижение которой не возможно без привлечения местных сообществ.

Влияние муниципальной реформы

Наиболее дискуссионным положением Федерального закона от 20 марта 2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», оказывающим наибольшее влияние на муниципальную публичную политику и её структуру, является укрупнение муниципальных образований (статья 9). Оно делает муниципальную политику более сложной, в частности ввиду необходимости её трансформации и адаптации, приводит к включению в неё большего числа акторов и используемых механизмов.

В рассматриваемом законе к усилению централизации власти могут привести положения, например, пп. 4, 5, 7 статьи 1 (выстраивающие систему публичной власти под общим руководством Президента РФ); п. 3 п. 2, пп. 6-8, 10, 22 статьи 19 (расширение возможности высшего должностного лица субъекта РФ прямо или опосредованно влиять на избрание (назначение) главы МО); п. 20 статьи 19 (глава МО одновременно замещает государственную и муниципальную должности); п. 24 статьи 21 (расширение возможности высшего должностного лица субъекта РФ отрешить от должно-

сти главу МО) [2] и др.

Дополнительно хотелось бы акцентировать внимание на тенденцию перехода муниципальных образований от прямых выборов глав МО к выборам с использованием конкурсных процедур. При всех достоинствах данной системы, выраженных преимущественно в профессионализме отобранных кандидатов, существенным недостатком является невозможность непосредственного влияния жителей муниципалитета на принимаемое решение об избрании главы МО, что может повлечь существенные репутационные риски для выстраиваемой системы публичной политики. Это также приводит к уменьшению возможностей участия граждан в местном самоуправлении, может повлечь в будущем их отрешённость от решения вопросов местного значения, проявления инициативы.

Важным аспектом является выстраивание системы взаимодействия в рамках единой системы публичной власти. Одним из действующих механизмов обеспечения системы коммуникации между муниципальными образованиями является межмуниципальное сотрудничество (далее – ММС). Традиционно в отечественной науке предлагают следующую классификацию типов ММС: неформальное сотрудничество (на уровне личных контактов представителей органов местного самоуправления), договорное сотрудничество (заключение договоров, соглашений между муниципальными образованиями по отдельным вопросам), создание ассоциаций межмуниципального сотрудничества (они имеют более широкий спектр направлений своей деятельности и решаемых вопросов, отличаются между собой по размерам, формату работы, её целям и задачам).

Подходя к рассмотрению ММС

в контексте укрупнения МО, можно дополнительно выделить «фактическое межмуниципальное сотрудничество». Во избежание утраты взаимосвязи с бывшими поселениями, обеспечения права доступа жителей к органам власти и доступности муниципальных услуг, многие муниципальные образования в процессе перехода на окружную систему пошли по пути создания территориальных представительств администраций округов (например, опыт Калужской области, Кемеровской области, Красноярского края, Новосибирской области и т. д.). Подразделения формируются, как правило, на базе предшествовавшей поселенческой администрации, с привлечением муниципальных служащих, имевших опыт работы на должностях ранее. Рассматриваемая практика приводит к ситуации, когда юридически муниципальное образование преобразуется в округ, однако фактически сохраняется значительная часть прежней структуры и функций местной власти на уровне поселений. Такое двойственное положение связано с необходимостью сохранить преемственность административных процессов и адаптировать новую систему управления к потребностям населения. Соответственно процесс взаимодействия между окружной администрацией и её территориальными подразделениями фактически сохраняет в себе признаки межмуниципального сотрудничества.

Создание территориальных представительств помогает избежать резких изменений в повседневной жизни граждан, минимизирует риск возникновения социального напряжения и поддерживает функционирование базовых общественных сервисов, обеспечивая более плавный переход к новой модели муниципальной публичной политики, но при этом парал-

лельно и усложняет её ввиду включения новых акторов и процессов в механизмы управления. Однако эта мера носит временный характер и предполагает постепенное сокращение полномочий бывших администраций поселений, сосредоточивая основную ответственность за управление территориями на органах окружной администрации.

Тем не менее, подобная практика создаёт определённые риски и вызывает опасения относительно эффективности и целесообразности среди некоторых экспертов (например, об этом говорится в исследованиях В.А. Власова, В.И. Норкина, Д.А. Норкиной [27], С.Н. Калюгиной [28], А.А. Позаненко [29]). Одним из главных недостатков является сохранение элементов старой административной иерархии, что может препятствовать эффективному перераспределению ресурсов и снижению расходов. Существование параллельных уровней управления увеличивает бюрократию и усложняет процесс принятия решений, снижая общую эффективность системы. Кроме того, возникают проблемы правового характера, касающиеся статуса работников, трудоустроенных в территориальных представительствах.

Ещё одним полноценным актором в рамках муниципальной публичной политики являются ассоциации муниципальных образований. Ассоциации выполняют функцию коллективного представителя интересов множества муниципальных образований перед федеральными и региональными властями. Они защищают интересы муниципалитетов, обеспечивают разработку и продвижение консолидированной позиции по вопросам региональной и общегосударственной политики, организуют мероприятия, содействующие взаимодействию и взаимопомощи между различными муниципальными образованиями

и т. д. Через ассоциативные сети муниципалы получают доступ к лучшей практике, опыту и ресурсам соседних территорий, обеспечивая распространение инновационных решений и технологий управления.

Ассоциации предоставляют площадку для открытого диалога между властями различных уровней, гражданским обществом и бизнесом. Они помогают формировать общественное мнение, привлекать внимание к проблемам местных сообществ и вовлекать население в обсуждение важнейших вопросов муниципального развития. Опираясь на анализ уставов ассоциаций межмуниципального сотрудничества, можно сказать, что они также выступают в роли посредников между гражданами и исполнительной властью, помогая создавать справедливые и эффективные системы управления.

Выводы

Таким образом, публичная политика на муниципальном уровне, находясь под влиянием реформы МСУ, значительно влияет на развитие муниципальных образований и в настоящее время находится в процессе своей трансформации. Изменения, предусмотренные Федеральным законом № 33-ФЗ от 20 марта 2025 года, оказывают существенное влияние на всю систему местного самоуправления и публичную политику на местах. Наряду с преимуществами централизации и повышением эффективности управления, такие изменения вызывают беспокойство относительно возможной недооценки важности местного самоуправления.

Ключом к решению возникших проблем является развитие институтов гражданского общества и активное вовлечение населения в процесс управления муниципальными образованиями, что уже частично реализуется на практике.

Эффективное взаимодействие власти и общества, прозрачность деятельности и доступность органов местного самоуправления становятся залогом успешного функционирования системы публичной власти и устойчивого развития муниципальных образований.

Также в настоящий период происходит расширение числа акторов муниципальной политики за счёт создания территориальных представительств администраций округов, степень влияния которых на реализуемую политику пока до конца не ясна. Данный феномен приводит к возникновению нового типа межмуниципального сотрудничества, который предлагается обозначать как «фактическое межмуниципальное сотрудничество». Также предлагается рассматривать организации межмуниципального сотрудничества как полноценного участника муниципальной публичной политики.

Анализ практической действительности показывает, что существуют проблемы, которые требуют внимания. Для успешного продвижения реформ и преодоления существующих препятствий важно:

1. Продолжать активное взаимодействие органов власти и местного самоуправления с гражданами.
2. Увеличивать прозрачность управления и привлекать дополнительные ресурсы к развитию местных инициатив.
3. Поддерживать и развивать механизмы участия населения и институтов гражданского общества в процессах принятия решений и управления территориями, в том числе путём расширения возможностей online-участия. Необходимо обеспечить их закрепление в качестве устойчивого и сильного актора публичной политики.
4. Развивать систему повышения правовой грамотности населе-

ния по вопросам обеспечения их прав на участие в местном самоуправлении, доступа к власти, возможности участия в управлении территорией и принятия решений.

5. Расширить в отраслевом законодательстве права ассоциаций межмуниципального сотрудничества в сфере управления муниципальными образованиями и принятия политических решений на данном уровне. Необходимо расширить рассмотрение роли данных организаций не только в ка-

честве инструмента обеспечения социально-экономического развития муниципальных образований и поддержки практической деятельности органов местного самоуправления, но и как полноценного политического актора.

Реформа МСУ и активное сотрудничество между властями и обществом – ключевые факторы для успешного преодоления существующих препятствий и формирования эффективной публичной политики на муниципальном уровне.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 4412.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный Закон от 20 марта 2025 № 33-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.
3. Кожевников О.А. Публичная власть, единая система публичной власти, государственная и муниципальная власть в конституционно-правовой доктрине и современной нормативной реальности // Научный вестник Омской академии МВД России. 2022. Т. 28, № 3(86). С. 251-256. DOI 10.24411/1999-625X-2022-386-251-256. EDN AZQIKC.
4. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Муниципальная публичная политика в контексте реформы местного самоуправления // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2024. Т. 20, № 1. С. 4-22. DOI 10.21638/spbu23.2024.101. EDN BHLGPY.
5. Cieślak B. Local Self-Government Against the State: Resistance of Polish Municipalities to Creeping Centralization // Urban Affairs Review. 2025. № 61(5). С. 1486-1516. DOI 10.1177/10780874251327089.
6. Savaşkan O. Political dynamics of local government reform in a development context: The case of Turkey // Environment and Planning C: Politics and Space. 2021. № 1. С. 204-225. DOI 10.1177/2399654420943903.
7. Дахин А.В. Региональная стратификация системы публичной власти России: транзит отношений «регион» – «муниципалитет» – intermestic policy // Антропный принцип устойчивого развития, социальное государство, урбанизация: диалог мировоззрений: сборник научных трудов по материалам XVI международного симпозиума, Нижний Новгород, 26-27 мая 2021 года. Нижний Новгород: Нижегородский институт управления – филиал РАНХиГС, 2021. С. 418-424. EDN PITSWK.
8. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Муниципальная публичная политика как индикатор качества взаимодействия власти и общества на местном уровне // Местное право. 2022. № 4. С. 3-20. EDN HGSTFI.
9. Якимец В.Н., Никовская Л.И. Оценка деятельности институтов публичной политики: индекс оценки состояния, критерий состоятельности и субъектный потенциал // Политические институты в современном мире: коллапс или перезагрузка?: Сборник материалов по итогам Всероссийской научной конференции, Санкт-Петербург, 12-13 октября 2023 года. Санкт-Петербург: ООО «Скифия-принт», 2023. С. 358-360. EDN FMXFNZ.
10. Zeemering E.S. Sustainability management, strategy and reform in local government // Public Management Review. 2017. № 20(1). P. 1-18. DOI 10.1080/14719037.2017.1293148.
11. Белехова Г.В., Жданова А.Э. Особенности муниципальной публичной политики в субъектах Северо-Западного федерального округа (на примере Вологодской области и Республики Карелия) // Caucasian Science Bridge. 2023. Т. 6, № 4(22). С. 24-41. DOI 10.18522/2658-5820.2023.4.2. EDN JSTIPW.

- 12.** Никовская Л.И., Якимец В.Н. Муниципальная публичная политика: кейс Вологодской области // Социально-политические исследования. 2024. № 1(22). С. 51-67. DOI 10.20323/2658-428X-2024-1-22-51. EDN JPDTBU.
- 13.** Никовская Л.И., Якимец В.Н., Чигрин В.А., Узунов В.В. Состояние муниципальной публичной политики в Симферополе: особенности институционального дизайна и пути совершенствования (по результатам социологического исследования) // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2020. № 4(65). С. 44-51. EDN VQDLWQ.
- 14.** Kuhlmann S., Dumas B.P., Heuberger M. Comparison of the role of local governments in Europe: Autonomy, self-government, local democracy // The Capacity of Local Governments in Europe: Autonomy, Responsibilities and Reforms. Cham: Springer International Publishing, 2022. P. 7-55. DOI 10.1007/978-3-031-07962-7_2.
- 15.** Архипов И.А. Российская городская среда как политическое поле // Вестник Пермского университета. Политология. 2024. Т. 18, № 2. С. 143-148. DOI 10.17072/2218-1067-2024-2-143-148. EDN FAJQNM.
- 16.** Никовская Л.И., Якимец В.Н. Местное самоуправление и муниципальная публичная политика: особенности и проблемы развития на современном этапе в России (по материалам социологического исследования) // Социально-политические исследования. 2019. № 3(4). С. 25-35. DOI 10.24411/2658-428X-2019-10509. EDN SYXIWY.
- 17.** Уханова Ю.В., Жданова А.Э. Муниципальная публичная политика и формирование комфортной городской среды // Политические институты в современном мире: коллапс или перезагрузка?: Сборник материалов по итогам Всероссийской научной конференции, Санкт-Петербург, 12-13 октября 2023 года. Санкт-Петербург: ООО «Скифия-принт», 2023. С. 326-329. EDN HNSISQ.
- 18.** Srebalová M., Peráček T. Effective public administration as a tool for building smart cities: The experience of the Slovak Republic // Laws. 2022. Т. 11. № 5. P. 67-82. DOI 10.3390/laws11050067.
- 19.** Никовская Л.И., Якимец В.Н. Муниципальная публичная политика в контексте укрупнения муниципальных образований // Среднерусский вестник общественных наук. 2023. Т. 18, № 5. С. 15-35. DOI 10.22394/2071-2367-2023-18-5-15-35. EDN YDHINA.
- 20.** Тихалева Е.Ю. Реформирование местного самоуправления – шаг вперед? // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2022. Т. 12, № 4. С. 26-38. DOI 10.21869/2223-1501-2022-12-4-26-38. EDN OUYOYS.
- 21.** Швецов А.Н. Реорганизация муниципального пространства: российские реформы в сопоставлении с международной практикой // Труды Института системного анализа Российской академии наук. 2023. Т. 73, № 2. С. 3-12. DOI 10.14357/20790279230201. EDN NXGLJM.
- 22.** Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» // Официальный сайт города Новосибирска. URL: <https://www.novo-sibirsk.ru/news/426287/>.
- 23.** О Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года: Постановление Правительства Новосибирской области от 29 марта 2019 г. № 105-п // Официальный интернет-портал правовой информации: гос. Система правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.
- 24.** Масалова Ю.А. Демографические проблемы и стратегия устойчивого развития сельских территорий // Устойчивость демографического развития: детерминанты и ресурс: Сборник научных статей. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2024. С. 249-258. DOI 10.17059/udf-2024-2-9. EDN FOPODM.
- 25.** Рудой Е.В., Афанасьева Т.А., Кондратьев М.В., Слобожанин Д.М. К вопросу о тенденциях и внешних вызовах стратегического развития сельских территорий Новосибирской области // Московский экономический журнал. 2022. Т. 7, № 4. С. 223-241. DOI 10.55186/2413046X_2022_7_4_246. EDN MHDZUE.

- 26.** Хван М.С. Статистический анализ социально-экономического развития Новосибирской области // Могущество Сибири будет прирастать!?: Сборник докладов международного научного форума «Образование и предпринимательство в Сибири: направления взаимодействия и развитие регионов»: в 4 томах, Новосибирск, 12-13 октября 2017 года / Новосибирский государственный университет экономики и управления. Том 1. Новосибирск: Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ», 2018. С. 230-234. EDN YSGDDU.
- 27.** Власов В.А., Норкин В.И., Норкина Д.А. Некоторые аспекты сравнительного анализа проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Аграрное и земельное право. 2022. № 7(211). С. 37-41. DOI 10.47643/1815-1329_2022_7_37. EDN QLRTTK.
- 28.** Калюгина С.Н. Реформирование системы местного самоуправления и социальное самочувствие населения территорий: региональные аспекты // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2024. № 6(105). С. 162-170. DOI 10.37493/2307-907X.2024.6.16. EDN HVPVQR.
- 29.** Позаненко А.А. Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 168-184. EDN TMZDIH.

Информация об авторе

Владислав Константинович Павлюченко – ассистент кафедры государственного и муниципального управления, аспирант

REFERENCES

- 1.** The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 31, article 4412. (In Russ.)
- 2.** On the general principles of the organization of local self-government in the unified system of public authority: Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2025. No. 12. St. 1200. (In Russ.)
- 3.** Kozhevnikov, O.A. Public Power, United System of Public Power, State and Municipal Power in Constitutional Legal Doctrine and Contemporary Normative Reality. Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022;28(3)(86):251-256. doi:10.24411/1999-625X-2022-386-251-256. (In Russ.)
- 4.** Nikovskaya, L.I., Yakimets, V.N. Municipal Public Policy in the Context of Local Government Reform. Political Expertise: POLITEX. 2024;20(1):4-22. doi:10.21638/spbu23.2024.101. (In Russ.)
- 5.** Cieślak, B. Local Self-Government Against the State: Resistance of Polish Municipalities to Creeping Centralization. Urban Affairs Review. 2025;61(5):1486-1516. doi:10.1177/10780874251327089.
- 6.** Savaşkan, O. Political Dynamics of Local Government Reform in a Development Context: The Case of Turkey. Environment and Planning C: Politics and Space. 2021;(1):204-225. doi:10.1177/2399654420943903.
- 7.** Dahin, A.V. Regional Stratification of Russia's Public Power System: Transit Relations Between Region and Municipality. In: Anthropic Principle of Sustainable Development, Welfare State, Urbanization: Dialogue of Worldviews; 2021:418-424. (In Russ.)
- 8.** Nikovskaya, L.I., Yakimets, V.N. Municipal Public Policy as Indicator of Quality Interaction Between Government and Society at Local Level. Local Law. 2022;(4):3-20. (In Russ.)
- 9.** Yakimets, V.N., Nikovskaya, L.I. Evaluation of Activity of Public Policy Institutes: Condition Index, Consistency Criteria, Subjective Potential. In: Political Institutions in the Modern World: Collapse or Reset?; 2023:358-360. (In Russ.)
- 10.** Zeemering, E.S. Sustainability Management, Strategy and Reform in Local Government. Public Management Review. 2017;20(1):1-18. doi:10.1080/14719037.2017.1293148.

- 11.** Belekhova, G.V., Zhdanova, A.E. Specifics of Municipal Public Policy in Entities of Northwest Federal District (Case Studies of Vologda Region and Republic of Karelia). *Caucasian Science Bridge*. 2023;6(4)(22):24-41. doi:10.18522/2658-5820.2023.4.2. (In Russ.)
- 12.** Nikovskaya, L.I., Yakimets, V.N. Municipal Public Policy: Case Study of Vologda Region. *Social and Political Research*. 2024;1(22):51-67. doi:10.20323/2658-428X-2024-1-22-51. (In Russ.)
- 13.** Nikovskaya, L.I., Yakimets, V.N., Chigrin, V.A., Uzunov, V.V. Status of Municipal Public Policy in Simferopol: Institutional Design Features and Improvement Paths Based on Sociological Findings. *Caspian Region: Politics, Economics, Culture*. 2020;4(65):44-51. (In Russ.)
- 14.** Kuhlmann, S., Dumas, B.P., Heuberger, M. Comparison of Role of Local Governments in Europe: Autonomy, Self-Government, Local Democracy. In: *Capacity of Local Governments in Europe: Autonomy, Responsibilities and Reforms*; 2022:7-55. doi:10.1007/978-3-031-07962-7_2.
- 15.** Arkhipov, I.A. Russian Urban Environment as a Political Field. *Bulletin of Perm University. Political Science*. 2024;18(2):143-148. doi:10.17072/2218-1067-2024-2-143-148. (In Russ.)
- 16.** Nikovskaya, L.I., Yakimets, V.N. Local Self-Government and Municipal Public Policy: Features and Problems of Development in Current Stage in Russia. *Social and Political Research*. 2019;3(4):25-35. doi:10.24411/2658-428X-2019-10509. (In Russ.)
- 17.** Ukhanova, Y.V., Zhdanova, A.E. Municipal Public Policy and Formation of Comfortable Urban Environment. In: *Political Institutions in the Modern World: Collapse or Reset?*; 2023:326-329. (In Russ.)
- 18.** Srebalová, M. Effective public administration as a tool for building smart cities: The experience of the Slovak Republic. *Laws*. 2022;11(5):67-82. doi:10.3390/laws11050067.
- 19.** Nikovskaya, L.I., Yakimets, V.N. Municipal Public Policy in Context of Consolidation of Municipal Formations. *Central Russian Bulletin of Social Sciences*. 2023;18(5):15-35. doi:10.22394/2071-2367-2023-18-5-15-35. (In Russ.)
- 20.** Tikhaleva, E.Yu. Reforming Local Self-Government: A Step Forward? *Bulletin of Southwest State University. Series: History and Law*. 2022;12(4):26-38. doi:10.21869/2223-1501-2022-12-4-26-38. (In Russ.)
- 21.** Shvetsov, A.N. Reorganization of Municipal Space: Russian Reforms Compared to International Practices. *Proceedings of the Institute for Systems Analysis of the Russian Academy of Sciences*. 2023;73(2):3-12. doi:10.14357/20790279230201. (In Russ.)
- 22.** The federal project «Creating a comfortable urban environment». The official website of the city of Novosibirsk. URL: <https://www.novo-sibirsk.ru/news/426287>. (In Russ.)
- 23.** On the Strategy of socio-economic development of the Novosibirsk region for the period up to 2030: Decree of the Government of the Novosibirsk Region dated March 29, 2019 No. 105-p // Official Internet portal of Legal Information. URL: www.pravo.gov.ru. (In Russ.)
- 24.** Masalova, Yu.A. Demographic Challenges and Strategy for Sustainable Development of Rural Territories. *Demographic Development Sustainability: Determinants and Resources*; 2024:249-258. doi:10.17059/udf-2024-2-9. (In Russ.)
- 25.** Rudoy, E.V., Afanaseva, T.A., Kondratyev, M.V., Slobozhanin, D.M. Trends and External Challenges of Strategic Development of Rural Areas in Novosibirsk Region. *Moscow Economic Journal*. 2022;7(4):223-241. doi:10.55186/2413046X_2022_7_4_246. (In Russ.)
- 26.** Khvan, M.S. Statistical Analysis of Socio-Economic Development of Novosibirsk Region. In: *Power of Siberia Will Grow?!*; 2018:230-234. (In Russ.)
- 27.** Vlasov, V.A., Norkin, V.I., Norkina, D.A. Comparative Analysis of Project of Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in Single System of Public Power" and Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 "On General Principles of Organization of Local Self-Government in Russian Federation". *Agrarian and Land Law*. 2022;7(211):37-41. doi:10.47643/1815-1329_2022_7_37. (In Russ.)

28. Kalugina, S.N. Reforming Local Governance System and Social Well-being of Population in Regions. Bulletin of North-Caucasus Federal University. 2024;6(105):162-170. doi:10.37493/2307-907X.2024.6.16. (In Russ.)

29. Pozanenko, A.A. Consequences of Village Settlement Consolidation: Bottom-up Perspective. Issues of State and Municipal Administration. 2015;(1):168-184. (In Russ.)

Information about the author

Vladislav K. Pavlyuchenko – Assistant of the Department of State and Municipal Administration, Postgraduate student

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflicts of interests.

Поступила в редакцию (Reserved) 07.10.2025

Поступила после рецензирования 06.12.2025

Принята к публикации (Accepted) 09.12.2025