

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ПЛАНИРОВАНИЕМ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

А. А. Сурнина¹¹ Уральский государственный экономический университет (Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. Статья посвящена ключевой проблеме согласования процессов стратегического социально-экономического и территориального планирования на региональном и муниципальном уровнях в условиях смены управленческой системы в РФ. Исследование приобретает особую актуальность в связи с фундаментальным изменением законодательства – переходом от децентрализованной модели управления к централизованной. Этот переход требует не только анализа готовности региональных систем к предстоящей трансформации, но и выявления потенциальных рисков и преимуществ новой управленческой системы. Научная новизна исследования заключается в разработке типологии муниципальных управленческих моделей, установлении прямой корреляции между ресурсной базой муниципалитета и качеством планирования, а также выявлении дисбаланса между формальным информированием граждан и их реальной вовлеченностью в процесс принятия решений, что имеет важное значение для повышения легитимности градостроительной политики.

Материалы и методы. Эмпирической базой исследования послужили городские округа Челябинской области. Методология основана на системном подходе, включающем сравнительный анализ организационных структур органов местного самоуправления на основе официальных данных администраций (структуры, положения об отделах), данных о бюджетах и численности населения. Также проведен анализ статистических данных официальных опросов населения об удовлетворенности качеством управления за период 2019–2024 гг. и данных рейтинга цифровой трансформации.

Результаты и выводы. В ходе исследования разработана типология организационных моделей управления, включающая модель функционального совмещения, частичной и полной функциональной дифференциации. Установлена прямая корреляция между сложностью административной модели, зависящей от ресурсной базы муниципалитета, и качеством проработки узкоспециализированных вопросов территориального планирования. Анализ динамики удовлетворенности населения выявил снижение общего показателя в 2024 г. после периода роста. Обнаружен специфический дисбаланс между высоким уровнем формального информирования граждан через цифровые платформы и их низкой реальной вовлеченностью в процесс принятия решений.

Обсуждение. Полученные в ходе исследования результаты свидетельствуют о том, что выявленная неоднородность существующих управленческих моделей (функциональное совмещение, частичная и полная дифференциация) обусловлена ресурсной базой и масштабом каждого муниципалитета. Этот факт указывает на то, что унифицированный подход к централизации полномочий, без учета специфики местных условий, будет потенциально неэффективным и может привести к дестабилизации муниципального управления. Следовательно, успех нововведений, предусмотренных ФЗ от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», будет всецело зависеть от способности региональных властей разработать и выстроить дифференцированную и гибкую систему взаимодействия с муниципалитетами, основанную на их типологии и фактических возможностях. Это предполагает не только перераспределение функций, но и создание механизмов поддержки,

© Сурнина А. А., 2026

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



методического сопровождения и выборочного делегирования полномочий тем муниципальным образованиям, которые обладают достаточной ресурсной и кадровой базой для их эффективной реализации. Ключевым вызовом для новой централизованной системы становится преодоление разрыва между формальным информированием и реальным вовлечением граждан, что необходимо для повышения легитимности принимаемых градостроительных решений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Социально-экономическое развитие, территориальное планирование, государственное управление, местное самоуправление, Челябинская область, публичная власть, цифровая прозрачность.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Статья выполнена без внешнего финансирования.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Сурнина А. А. Трансформация системы управления социально-экономическим развитием и территориальным планированием на примере городских округов Челябинской области // Муниципалитет: экономика и управление. 2026. № 3. С. 48–62. EDN PQZPDI.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сурнина Ангелина Александровна – Уральский государственный экономический университет (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62) – *аспирант кафедры региональной, муниципальной экономики и управления*; surnina.lina@inbox.ru. SPIN 2984-2383.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИИ

Автор заявляет о том, что при написании данной статьи не применялись средства генеративного искусственного интеллекта.

Статья поступила 09.02.2026; рецензия получена 17.07.2026; принята к публикации 10.08.2026.

RESEARCH ARTICLE

SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT AND MUNICIPALITIES TERRITORIAL PLANNING MANAGEMENT SYSTEM TRANSFORMATION: CHELYABINSK REGION URBAN DISTRICTS

A. A. Surnina¹

¹ Ural State University of Economics (Yekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

Introduction. The article is devoted to the key problem of coordinating the processes of strategic socio-economic and territorial planning at the regional and municipal levels in the context of a change in the management system in the Russian Federation. The study is particularly relevant due to a fundamental change in legislation – the transition from a decentralized management model (Federal Law – 131) to a centralized one (Federal Law – 33). This transition requires not only an analysis of the readiness of regional systems for the upcoming transformation, but also identification of potential risks and advantages of the new management system. The scientific novelty of the research lies in the development of a typology of municipal management models, the establishment of a direct correlation between the municipality's resource basis and the quality of planning, as well as the identification of an imbalance between the formal information of citizens and their real involvement in the decision-making process, which is important for increasing the legitimacy of urban planning policy.

Materials and methods. The empirical basis of the study was the urban districts of the Chelyabinsk region. The methodology is based on a systematic approach that includes a comparative analysis of the organizational structures of local governments based on official administrative data (structures, regulations on departments), data on budgets and population. The analysis of statistical data from official public surveys on satisfaction with the quality of management for the period 2019–2024 and data from the digital transformation rating has been carried out as well.

Results and conclusions. In the course of the research, a typology of organizational management models has been developed, including a model of functional alignment, partial and complete functional differentiation. A direct correlation has been established between the complexity of the administrative model, depending on the resource base of the municipality, and the quality of the study of highly specialized issues of territorial planning. An analysis of the dynamics of population satisfaction revealed a decrease in the overall indicator in 2024 after a period of growth. A specific imbalance has been found between the high level of formal informing of citizens through digital platforms and their low real involvement in the decision-making process.

Discussion. The results obtained during the study indicate that the identified heterogeneity of existing management models (functional combination, partial and complete differentiation) is due to the resource basis and scale of each municipality. This fact indicates that a unified approach to the centralization of powers, without taking into account the specifics of local conditions, will be potentially ineffective and may lead to the destabilization of municipal government. Consequently, the success of the innovations provided for by the Federal Law of 03/20/2025 Federal Law № 33 – Federal Law will depend entirely on the ability of regional authorities to develop and build a differentiated and flexible system of interaction with municipalities based on their typology and actual capabilities. This implies not only the redistribution of functions, but also the creation of support mechanisms, methodological support and selective delegation of powers to those municipalities that have sufficient resources and personnel basis for their effective implementation. The key challenge for the new centralized system is bridging the gap between formal information and real citizen engagement, which is necessary to increase the legitimacy of urban planning decisions.

KEYWORD

Socio-economic development, territorial planning, public administration, local government, Chelyabinsk region, public authority, digital transparency.

FUNDING

The article has been written without external funding.

FOR CITATION

Surnina, A. A. (2026) Socio-economic development and municipalities territorial planning management system transformation: Chelyabinsk region urban districts. *Municipality: Economics and Management*, (3), 48–62. <https://elibrary.ru/pqzpdj>.

AUTHORS' INFORMATION

Angelina A. Surnina – Ural State University of Economics (620144, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta St., 62) – *Postgraduate student of the Department of Regional, Municipal Economics and Management*; surnina.lina@inbox.ru. SPIN 2984-2383.

CONFLICT OF INTEREST

The author declares no conflicts of interest.

USE OF AI TOOLS DECLARATION

The author declares that he has not used Artificial Intelligence (AI) tools for the creation of this article.

The article was submitted 09.02.2026; reviewed 17.07.2026; accepted for publication 10.08.2026.

Введение

Эффективное согласование процессов социально-экономического развития (далее – СЭР) и территориального планирования (далее – ТП) является фундаментом устойчивого развития регионов, а также ключевым условием достижения национальных стратегических приоритетов, повышения инвестиционной привлекательности

территорий и обеспечения высокого качества жизни населения [1]. Этот фундаментальный подход к управлению развитием территорий становится особенно важным в условиях меняющейся законодательной среды и управленческих моделей.

В современной России сфера управления развитием территорий находится в стадии глубокой трансформации, обусловленной изменениями

в законодательстве. На смену ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, который закреплял децентрализованную модель «снизу-вверх», приходит ФЗ от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»² [2; 3; 4]. Новый закон усиливает централизованную модель «сверху-вниз» с концентрацией полномочий на уровне субъекта РФ.

В частности, положения ФЗ № 33³ предписывают переход основных полномочий в области ТП (включая утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки, а также документации по планировке территории) на уровень субъектов Российской Федерации. Целью этой централизации является унификация градостроительной политики, снижение числа конфликтов интересов на местном уровне и оптимизация использования земельных ресурсов. В то же время, подобная реформа ставит перед муниципалитетами задачу адаптации к новым регламентам согласования и несет риск замедления принятия решений по вопросам местного развития. Актуальность данного исследования возрастает, поскольку до окончательного вступления закона в силу 1 января 2028 г. регионам необходимо сформировать комплексные механизмы плавного перехода, предусматривающие оценку ресурсного потенциала муниципальных образований и подготовку специалистов для выполнения расширенных функций.

Этот переход отражает более широкую тенденцию к централизации публичной власти, призванную обеспечить стратегическое единство и повысить эффективность государственного управления на всех уровнях. В рамках этой тенденции местное самоуправление, ранее обладавшее значительной автономией, теперь интегрируется в общую вертикаль власти.

В условиях переходного периода, предшествующего полному вступлению закона в силу 1 января 2028 г., перед субъектами РФ стоит задача по адаптации региональных систем управления к новым требованиям. Возникает объективная необходимость в анализе существующих моделей взаимодействия органов власти, оценке их готовности к внедрению новых норм, а также в выявлении потенциальных рисков. Научно-практическая

значимость исследования заключается в формировании обоснованных рекомендаций, способствующих обеспечению сбалансированного и эффективного переходного процесса на региональном и муниципальном уровнях.

Целью исследования является комплексный анализ действующей системы управления СЭР и ТП развития муниципальных образований на примере городских округов Челябинской области, оценка её трансформации в контексте адаптации региона к новой модели управления.

Анализ научной литературы показывает, что реформа местного самоуправления, инициированная ФЗ № 33⁴, является предметом активного изучения. Фундаментальные правовые, экономические и организационные аспекты реформы детально проанализированы в работах экспертов РАНХиГС И. Е. Кабановой, Е. В. Кискина [5], А. В. Шуляевой [6], а также в трудах О. Г. Аркадьевой [7], А. А. Шахова [8], И. В. Игнатьевой [9], которые рассматривают как общую «архитектуру» новой системы, так и изменение статуса ее ключевых акторов. Практические аспекты, связанные с оптимизацией управления (Б. Ю. Борисов и др.) [10] и первыми региональными кейсами (Е. В. Колесников) [11], также находят отражение в публикациях. Международный опыт подтверждает, что успешная централизация требует баланса между стратегическим единством и локальной спецификой, включая механизмы цифрового вовлечения граждан [12; 13]. Однако, несмотря на широкий охват темы, большинство работ носит либо общетеоретический, либо узкоспециализированный характер. На данный момент недостаточно изученными остаются именно модели адаптации региональных систем управления ТП к новым условиям, что и определяет актуальность и научную новизну настоящего исследования.

Материалы и методы

Логика исследования основана на переходе от анализа общих нормативно-правовых рамок, связанных с регулированием СЭР и ТП, к изучению их практической реализации и последующему синтезу эмпирических данных для формирования обобщенных выводов.

В соответствии с изложенной логикой исследование включает следующие этапы. Первым этапом является ретроспективный анализ модели

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 25.12.2025).

² Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

³ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

⁴ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

управления ТП в соответствии с ФЗ № 131⁵ для определения исходного состояния системы и предпосылок реформы. Второй этап посвящен теоретико-правовому анализу новой модели управления, устанавливаемой ФЗ № 33⁶, включая изучение принципа «инверсии управленческой вертикали» и новых инструментов. На третьем этапе проводится исследование системы управления СЭР и ТП в Челябинской области для оценки ее готовности к трансформации. Четвертый этап включает сравнительный анализ региональных практик для выявления и классификации различных стратегий осуществления реформы. На заключительном этапе осуществляется синтез полученных результатов, формулируются итоговые выводы о характере и рисках реформы, а также разрабатываются научно-практические рекомендации для органов публичной власти по совершенствованию механизмов согласования СЭР и ТП в новых условиях.

Для обеспечения максимальной репрезентативности выборки и всестороннего охвата особенностей муниципального управления в условиях трансформации системы в ходе данного исследования были детально проанализированы 16 городских округов Челябинской области. Такой подход позволил охватить полный спектр муниципальных образований региона – от малых монопрофильных городов, сталкивающихся с ограниченными ресурсами, до крупных промышленных и агломерационных центров, обладающих развитой инфраструктурой и сложной управленческой структурой. Это гарантирует, что полученные выводы не будут зависеть от случайности выборки и будут применимы к многообразию региональных муниципалитетов, обеспечивая высокую внешнюю валидность исследования. Целенаправленное включение всех городских округов дало возможность выявить типовые модели управления, характерные для различных масштабов

и экономических профилей, что особенно ценно в контексте предстоящей централизации полномочий и необходимости дифференцированных подходов к адаптации.

В качестве полигона для исследования выбрана Челябинская область, что обусловлено комплексом обстоятельств. Во-первых, на текущий момент область сохраняет децентрализованную модель управления ТП, что дает возможность зафиксировать исходное состояние системы, подлежащей реформированию, и оценить стартовые условия для перехода к новым требованиям ФЗ № 33⁷ [14]. Во-вторых, диверсифицированная муниципальная структура региона, включающая крупные промышленные центры, средне-малые и малые городские округа, позволяет на практике проанализировать и сравнить различные модели организации управления. В-третьих, как крупный индустриальный субъект Челябинская область остро сталкивается с проблемами, требующими эффективного сопряжения экономического развития и градостроительной политики, что делает ее показательным примером для изучения предпосылок, вызовов и потенциальных последствий муниципальной реформы в типичных для Российской Федерации условиях [15]. Кроме того, исследования на примере Челябинской области позволяют изучить процессы урбанистической агломерации и ее влияние на СЭР региона [16]. Исторически система расселения Урала, включая Челябинскую область, имеет давние корни в промышленном освоении, что также влияет на современную пространственную организацию [17].

В качестве материалов исследования использованы положения ФЗ № 131⁸, ФЗ № 33⁹, ФЗ от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»¹⁰, ФЗ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации»¹¹, а также данные социологических опросов населения Челябинской области за период

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 25.12.2025).

⁶ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

⁷ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 25.12.2025).

⁹ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

¹⁰ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 25.12.2025).

¹¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 23.03.2026) // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 25.12.2025).

с 2019 до 2024 г.¹², проводимых на основании Постановления губернатора Челябинской области от 29.03.2013 г. № 94 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов”»¹³. Методология исследования базируется на системном анализе, качественном сравнении управленческих моделей, анализе статистических показателей удовлетворенности населения услугами (ЖКУ, дороги, транспорт) и экспертной оценке цифровой прозрачности¹⁴ 16 городских округов региона.

Результаты

Проведенный анализ системы управления ТП и СЭР позволил структурировать текущее состояние и перспективы трансформации системы управления СЭР и ТП по нескольким ключевым направлениям.

Челябинская область – крупный субъект Российской Федерации в составе Уральского федерального округа. Экономика региона носит выраженный индустриальный характер, исторически сложившись как центр горнозаводской промышленности.

В структуре ВРП в 2023 г. основными видами экономической деятельности являлись: обрабатывающие производства – 35,9%; оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов – 10,5%; деятельность по операциям с недвижимым имуществом – 8,7%; транспортировка и хранение – 6,7%. В объеме отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по добыче полезных ископаемых область занимает 30 место в России (в федеральном округе – 2), по обрабатывающим производствам – 6 (1), по обеспечению электрической энергией, газом и паром, кондиционированию воздуха – 48 (3), по водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов, деятельности по ликвидации загрязнений – 11 (3)¹⁵.

В то же время пространственная организация области характеризуется системными вызовами: значительным количеством монопрофильных

поселений, неравномерностью развития и активными процессами агломерирования. В регионе выделяется пять ключевых агломераций (включая Челябинскую и Магнитогорскую), которые концентрируют основную часть населения и экономического потенциала.

Крупные города, такие как Челябинск и Магнитогорск, формируют основу расселенческого каркаса и являются ключевыми экономическими центрами региона, специализируясь на металлургии и машиностроении. Кроме того, Челябинская область является одним из лидеров в России по количеству монопрофильных поселений. Развитие группы таких городов, как Верхний Уфалей, Коркино, Копейск, Касли, Катав-Ивановск, Карабаш полностью зависит от одного-двух промышленных предприятий, связанных с освоением недр¹⁶.

Система расселения крайне неоднородна: около 47% населения проживает в ядре Челябинской агломерации. Эти процессы усугубляются демографическим кризисом, проявляющимся как в общей депопуляции, так и во внутренней миграционной поляризации – оттоке человеческих ресурсов из периферийных территорий в агломерационные центры. Таким образом, сочетание мощного индустриального потенциала и острых пространственных дисбалансов делает Челябинскую область репрезентативным полигоном для анализа роли ТП в управлении муниципальными системами. Исследования подтверждают, что Челябинская область является важным объектом для изучения агломерационных процессов и их управления.

Административно-территориальное деление области представлено 16 городскими и 27 муниципальными округами, при этом именно городские округа выбраны в качестве основного объекта исследования. Этот выбор обусловлен тем, что на примере городского округа, как одного из первичных уровней управления, можно проследить прямое взаимодействие между экономикой, социальной сферой и средой, и качество их развития влияет на благополучие региона в целом.

В переходный период, до 1 января 2028 г., в регионе действует модель управления, основанная на положениях ФЗ № 131¹⁷. В соответствии

¹² Итоги опроса населения об эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений Челябинской области. // Официальный сайт Правительства Челябинской области. – URL: <https://pravmin.gov74.ru/prav/news/view.htm?id=10453072> (дата обращения: 25.12.2025).

¹³ Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 11.06.2021) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/ (дата обращения: 25.12.2025).

¹⁴ Рейтинг муниципальных образований Челябинской области по показателям цифровой трансформации. – URL: <https://digital.gov74.ru/digital/activity/informacionnoeobshhestvo/digitaltransformaion/rejtomsurct.htm> (дата обращения: 25.12.2025).

¹⁵ Регионы России. Социально-экономические показатели // Федеральная служба государственной статистики. – URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2025.pdf (дата обращения: 25.12.2025).

¹⁶ Зорин А. В. Тенденции и перспективы развития городов на нисходящей стадии жизненного цикла функциональной специализации: на примере городов Челябинской области : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Екатеринбург, 2007. 242 с.

¹⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 25.12.2025).

с данным законом, полномочия по подготовке и утверждению ключевых градостроительных документов, таких как генеральные планы и правила землепользования и застройки, закреплены за органами местного самоуправления, что соответствует принципу «снизу-вверх». Однако вступающий в силу ФЗ № 33¹⁸ кардинально изменяет эту управленческую конструкцию, устанавливая, что указанные полномочия переходят на уровень субъекта РФ (принцип «сверху-вниз») в том случае, если не будет принято нормативно-правового акта о перераспределении полномочий в пользу органа местного самоуправления. Данный переход знаменует собой кардинальную смену модели распределения компетенций, в рамках которой регион становится основным субъектом, ответственным за градостроительную политику, а муниципалитеты могут получить данные полномочия обратно только в порядке их делегирования со стороны региона.

В ходе исследования выявлена зависимость между ресурсной базой муниципалитета

и глубиной проработки управленческих решений. Для выявления типовых подходов к организации управления в сферах экономики и градостроительства был проведен сравнительный анализ административных структур городских округов Челябинской области. Исследование основывалось на изучении официальных данных, размещенных на сайтах администраций муниципалитетов, включая утвержденные структуры, положения о профильных управлениях и отделах, а также данные об исполнении бюджетов и численности населения. Ключевыми параметрами для классификации послужили: масштаб муниципалитета (население, бюджет), наименование и иерархия структурных подразделений («отдел» или «управление»), а также степень функционального разделения полномочий. В результате анализа были выделены три основные организационные модели: модель функционального совмещения, модель частичной функциональной дифференциации и модель полной функциональной дифференциации (рисунок 1).



Рисунок 1 – Типология организационных моделей управления СЭР и ТП в городских округах Челябинской области

Figure 1 – Typology of organizational models for managing socio-economic development and territorial planning in urban districts of the Chelyabinsk Region

Источник: составлено автором.

Модель функционального совмещения – модель для малых городских округов (Верхнеуфалейский¹⁹, Карабашский²⁰, Кыштымский²¹, Локомотивный²², Трехгорный²³,

¹⁸ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

¹⁹ Структура Администрации Верхнеуфалейского городского округа // Официальный сайт Администрации Верхнеуфалейского ГО. – URL: <https://ufaleyadmin.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

²⁰ Структура Администрации Карабашского городского округа // Официальный сайт Администрации Карабашского ГО. – URL: <https://karabash1822.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

²¹ Структура Администрации Кыштымского городского округа // Официальный сайт Администрации Кыштымского ГО. – URL: <https://adminkgo.ru/kyshtym/> (дата обращения: 20.12.2025).

²² Структура Администрации Локомотивного городского округа // Официальный сайт Администрации Локомотивного ГО. – URL: <https://zato-lokomotivny.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

²³ Структура Администрации Трехгорного городского округа // Официальный сайт Администрации Трехгорного ГО. – URL: <http://admintrg.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

Усть-Катавский²⁴) с населением до 40 тыс. человек и бюджетом до 2 млрд рублей²⁵. Управление осуществляется через отделы с минимальным штатом, где сотрудники выполняют максимально широкий круг обязанностей. В сфере архитектуры один отдел совмещает функции регулятора (выдача разрешений, ГПЗУ) и муниципального заказчика по строительству. Аналогично экономический отдел объединяет стратегическое планирование, оперативную деятельность (например, поддержку МСП) и организацию закупок. В этих муниципалитетах, как правило, отсутствуют специализированные подразделения для стратегического планирования, и эти функции часто выполняются сотрудниками, ориентированными на текущие операционные задачи. Это приводит к тому, что долгосрочное планирование может быть фрагментарным или недостаточно интегрированным с повседневной деятельностью. Уровень квалификации кадров также может быть ниже по сравнению с крупными городами из-за ограниченных возможностей для привлечения и удержания специалистов.

Модель частичной функциональной дифференциации наблюдается в муниципалитетах (Южноуральский²⁶, Чебаркульский²⁷ ГО) с населением 30–40 тыс. человек²⁸. Структура усложняется: наряду с отделами появляются более крупные управления. Ключевым отличием этой модели является осознанное разделение функций архитектуры (регулятор) и строительства (заказчик), что свидетельствует о понимании рисков их совмещения и введении независимого контроля. Здесь наблюдается начальный этап специализации и расширение штата сотрудников, что позволяет более качественно

прорабатывать узкоспециализированные вопросы ТП и экономического развития. Экономические департаменты в этой модели начинают проявлять более четкую ориентацию на стратегическое планирование, включая разработку программ поддержки малого и среднего бизнеса, а также привлечение инвестиций. Однако, несмотря на прогресс, здесь могут сохраняться отдельные пробелы в координации между различными подразделениями, а также недостаточное использование передовых инструментов планирования и управления.

Модель полной функциональной дифференциации представляет собой зрелую административную систему, характерную для крупных городских округов (Челябинский²⁹, Магнитогорский³⁰, Миасский³¹, Копейский³², Златоустовский³³, Озерский³⁴, Снежинский³⁵, Троицкий³⁶) с населением свыше 50 тыс. человек и значительными бюджетами³⁷. Регулирование осуществляется через крупные управления со сложной внутренней иерархией (отделы, секторы) и штатом, измеряемым десятками человек. Здесь происходит полное разделение функций: управление архитектуры (регулятор) работает независимо от отдельного управления капитального строительства (заказчик), а управление экономики (стратегия) отделено от управления по закупкам. Такая система обеспечивает максимальную специализацию, предотвращает конфликты интересов и позволяет привлекать высококвалифицированных специалистов для решения сложных задач градостроительства и экономического развития. В таких муниципалитетах градостроительная политика активно формируется на основе детальных планов развития, стратегий СЭР и мастер-планов,

²⁴ Структура Администрации Усть-Катавского городского округа // Официальный сайт Администрации Усть-Катавского ГО. – URL: <https://www.ukgo.su/> (дата обращения: 20.12.2025).

²⁵ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области (Челябинскстат) : [официальный сайт]. – URL: <https://74.rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 19.12.2025).

²⁶ Структура Администрации Южноуральского городского округа // Официальный сайт Администрации Южноуральского ГО. – URL: <https://u-uralsk.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

²⁷ Структура Администрации Чебаркульского городского округа // Официальный сайт Администрации Чебаркульского ГО. – URL: <https://chebarcul.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

²⁸ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области (Челябинскстат) : [официальный сайт]. – URL: <https://74.rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 19.12.2025).

²⁹ Структура Администрации Челябинского городского округа // Официальный сайт Администрации Челябинского ГО. – URL: <https://cheladmin.gov74.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³⁰ Структура Администрации Магнитогорского городского округа // Официальный сайт Администрации Магнитогорского ГО. – URL: <https://www.magnitogorsk.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³¹ Структура Администрации Миасского городского округа // Официальный сайт Администрации Миасского ГО. – URL: <https://miass.gov74.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³² Структура Администрации Копейского городского округа // Официальный сайт Администрации Копейского ГО. – URL: <https://www.akgo74.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³³ Структура Администрации Златоустовского городского округа // Официальный сайт Администрации Златоустовского ГО. – URL: <https://www.zlat-go.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³⁴ Структура Администрации Озерского городского округа // Официальный сайт Администрации Озерского ГО. – URL: <https://ozerskadm.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³⁵ Структура Администрации Снежинского городского округа // Официальный сайт Администрации Снежинского ГО. – URL: <http://www.snzadm.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³⁶ Структура Администрации Троицкого городского округа // Официальный сайт Администрации Троицкого ГО. – URL: <https://troick.gov74.ru/> (дата обращения: 20.12.2025).

³⁷ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области (Челябинскстат) : [официальный сайт]. – URL: <https://74.rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 19.12.2025).

что позволяет эффективно управлять сложными градостроительными процессами и обеспечивать устойчивый рост.

Установлена прямая корреляция между сложностью административной модели, зависящей от ресурсной базы муниципалитета (численность населения, бюджет), и качеством проработки узкоспециализированных вопросов ТП. Муниципалитеты с более развитой ресурсной базой и сложной структурой управления демонстрируют более высокий уровень стратегического и градостроительного планирования, что проявляется в наличии актуальных и взаимоувязанных документов, а также более эффективных механизмов их реализации. Это подчеркивает значимость системного подхода к управлению, где наличие достаточных ресурсов и четкое распределение функций позволяют эффективно решать комплексные задачи развития.

На основе данных официального ежегодного опроса населения об эффективности деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ), унитарных предприятий и учреждений муниципальных образований Челябинской области, проводимого Правительством Челябинской области за период с 2019 по 2024 г. (число участников в 2024 г. – 35,3 тыс. человек) можно сделать ряд выводов.

Средний уровень удовлетворенности деятельностью ОМСУ в регионе снизился с пикового значения 58,82% (2023 г.) до 54,63% (2024 г.). Наиболее стабильной остается сфера ЖКУ, наиболее проблемной – организация транспортного обслуживания³⁸. Снижение общего показателя удовлетворенности может быть связано как с общими экономическими трудностями, так и с ростом ожиданий населения от качества государственных и муниципальных услуг. Это также может быть индикатором того, что механизмы обратной связи не всегда работают эффективно, или что принимаемые решения не всегда соответствуют ожиданиям жителей.

Лидером рейтинга эффективности системы управления является Магнитогорский ГО. Выделена группа «системных лидеров» (Магнитогорск, Южноуральск) и группа «стагнации» (Верхний Уфалей, Златоуст), характеризующаяся слабой координацией документов СЭР и ТП.

Оценка эффективности деятельности ОМСУ осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ № 607³⁹. Результаты оценки представлены в таблице 1.

На основании проведенного качественного анализа эффективности системы управления СЭР и ТП в городских округах Челябинской области можно сделать следующие общие выводы.

1. Наиболее эффективная модель управления СЭР и ТП сформирована в Магнитогорском и Южноуральском городских округах. Эти территории демонстрируют лидерство («+») практически по всем критериям: от высокой внутренней координации документов СЭР и ТП до образцовой прозрачности и активного вовлечения граждан. Также к группе лидеров с высокими показателями внутренней эффективности и открытости можно отнести Миасский и Усть-Катавский городские округа. Эти муниципалитеты характеризуются зрелыми системами управления, способными интегрировать различные аспекты развития и эффективно взаимодействовать с населением.

2. Анализ выявил специфический дисбаланс в ряде округов. Например, Копейский ГО демонстрирует высокие результаты в координации документов и специализации органов управления, однако является аутсайдером («-») в вопросах вовлеченности населения и активности жителей. Напротив, Карабашский ГО при промежуточных результатах в управленческой деятельности показывает лидерские позиции в вовлечении граждан в оценку работы ОМСУ, что говорит о высокой общественной активности при недостаточно отлаженных внутренних административных процессах. Это согласуется с исследованиями о низком уровне гражданского участия в управлении муниципальными образованиями [18]. Обнаруженный дисбаланс между формальным информированием (высокий уровень) и реальной вовлеченностью (низкий уровень) является критическим вызовом для легитимности принимаемых решений.

3. Наиболее слабым звеном в системе управления территориальным развитием остается взаимосвязанность документов СЭР и ТП, а также их размещение во ФГИС ТП. Такие округа, как Верхнеуфалейский, Златоустовский и Миасский, имеют здесь критические оценки («-»). Это указывает на отсутствие единой методологии и «рассинхронизацию» стратегических целей экономического развития с фактическими планами застройки и использования территорий. Отсутствие синхронизации приводит к неэффективному использованию ресурсов и замедляет устойчивое развитие.

³⁸ Итоги опроса населения об эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений Челябинской области. // Официальный сайт Правительства Челябинской области. – URL: <https://pravmi.gov74.ru/prav/news/view.htm?id=10453072> (дата обращения: 25.12.2025).

³⁹ Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 11.06.2021) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/ (дата обращения: 25.12.2025).

Таблица 1 – Анализ эффективности системы управления СЭР и ТП в городских округах Челябинской области
 Table 1 – Analysis of the effectiveness of the socio-economic development and territorial planning management system in the urban districts of the Chelyabinsk Region

Наименование ГО	Критерии оценки							
	Эффективность работы ОМСУ ⁴⁰		Уровень координации между субъектами управления ⁴¹		Прозрачность и открытость процессов управления ⁴²		Участие граждан в принятии решений ⁴³	
	Оценка деятельности ОМСУ, унитарных предприятий и учреждений	Уровень специализации ОМСУ	Размещение актуальных документов во ФГИС ТП с соблюдением сроков	Взаимосвязанность документов СЭР и ТП	Доля обращений за получением массовых социально значимых гос. и муниципальных услуг в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг	Эффективность ведения официальных страниц в соцсетях, скорость и качество информирования	Вовлеченность населения в оценке деятельности ОМСУ	Активность жителей в подаче обращений и участии в опросах
Верхнеуфалейский	–	–	+/-	–	+	–	+/-	+/-
Златоустовский	–	+	–	–	+	+/-	–	–
Карабашский	+/-	–	+/-	–	+/-	+/-	+	–
Копейский	–	+	+	+/-	+/-	+/-	+	–
Кыштымский	+/-	–	+/-	+/-	+	–	–	–
Локомотивный	+	–	–	+	–	+	+	+
Магнитогорский	+	+	+/-	+	+	+	+	+
Миасский	–	+	–	–	+	+	–	+
Озерский	+/-	+	–	–	+	+/-	–	+
Снежинский	+/-	+	+	–	+	+	+/-	+
Трехгорный	+/-	–	+/-	+/-	+/-	+	+	–
Троицкий	–	+	–	+/-	+	–	+	+/-
Усть-Катавский	+	–	+/-	–	+/-	+/-	+/-	–
Чебаркульский	–	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+
Челябинский	+/-	+	+	+	+/-	+	–	+/-
Южноуральский	+	+/-	+	+	+	+	+	+

Обозначения: «+» – лидеры; «+/-» – промежуточное значение; «-» – аутсайдеры.

Источник: составлено автором по материалам официальных отчетов, итогов опросов, рейтингов муниципальных образований.

⁴⁰ Итоги опроса населения об эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений Челябинской области. // Официальный сайт Правительства Челябинской области. URL: <https://pravmi№.gov74.ru/prav/№ews/view.htm?id=10453072> (дата обращения: 25.12.2025).

⁴¹ Мониторинг ФГИС ТП [Электронный ресурс] // Министерство архитектуры, градостроительства и комплексного развития территории Челябинской области. – URL: <https://minarch.gov74.ru/minarch/activities/gradostroitelstvo/kontrol.htm> (дата обращения: 20.12.2025).

⁴² Рейтинг муниципальных образований Челябинской области по показателям цифровой трансформации [Электронный ресурс] // Министерство информационных технологий, связи и цифрового развития Челябинской области. – URL: <https://digital.gov74.ru/digital/activity/i№formacio№№eoebshhestvo/digitaltra№esformaio№№ejtomsurct.htm> (дата обращения: 21.12.2025).

⁴³ Рейтинг муниципальных образований Челябинской области по показателям цифровой трансформации [Электронный ресурс] // Министерство информационных технологий, связи и цифрового развития Челябинской области. – URL: <https://digital.gov74.ru/digital/activity/i№formacio№№eoebshhestvo/digitaltra№esformaio№№ejtomsurct.htm> (дата обращения: 21.12.2025).

4. Большинство городских округов являются лидерами в предоставлении массовых услуг в электронном виде через Единый портал. Однако эффективность ведения официальных страниц в соцсетях и качество информирования часто оцениваются лишь как промежуточные («+/-»). Это свидетельствует о том, что технические каналы связи (порталы услуг) работают эффективно, в то время как «живой» диалог и оперативное информирование в соцсетях остаются зоной роста для половины проанализированных ГО (Златоустовский, Карабашский, Копейский, Озерский). Это подчеркивает необходимость не только наличия цифровых платформ, но и активного и интерактивного взаимодействия через них. Для повышения реальной вовлеченности необходимо не просто публиковать информацию, но и создавать механизмы для ее обсуждения, сбора предложений и учета общественного мнения в процессе принятия решений.

5. Верхнеуфалейский и Златоустовский городские округа показывают наибольшее количество отрицательных оценок. Основные проблемы здесь сосредоточены в низкой эффективности работы органов управления, слабой координации документов и низкой вовлеченности жителей. В этих округах система управления территориальным развитием требует комплексной перезагрузки и усиления контроля за исполнительской дисциплиной.

Система управления СЭР и ТП в Челябинской области характеризуется высокой степенью неоднородности. Успешное территориальное развитие демонстрируют округа, сумевшие объединить жесткую административную координацию документов с открытостью и вовлечением граждан в принятие решений (Магнитогорск, Южноуральск). Главным системным вызовом для большинства ГО остается необходимость преодоления разрыва между «бумажным» планированием и реальным участием жителей в оценке качества управления.

Обсуждение

Практическая значимость исследования заключается в том, что его результаты и выводы могут служить научно-методической основой для принятия обоснованных управленческих решений органами публичной власти в условиях реформирования системы местного самоуправления. Результаты работы ориентированы на использование на двух ключевых уровнях – региональном и муниципальном.

На региональном уровне результаты исследования могут быть использованы органами власти для:

1) разработки научно обоснованных «дорожных карт» по переходу к новой модели управления в рамках ФЗ № 33⁴⁴. Анализ существующих моделей и выявление их рисков позволяют выстроить поэтапную и наименее конфликтную стратегию централизации полномочий, адаптированную к специфике региона. Это включает анализ правовых, экономических и организационных аспектов. Особое внимание должно быть уделено потенциальным конфликтам интересов и выстраиванию механизмов их предотвращения при централизации функций;

2) создания региональных центров компетенций. Исследование обосновывает необходимость усиления кадрового и экспертного потенциала на уровне субъекта для выполнения новых, более сложных функций. Его выводы могут быть использованы при определении структуры и задач таких центров, ответственных за разработку градостроительной документации, методическую поддержку муниципалитетов и ведение информационных систем. Эти центры смогут предоставить квалифицированную помощь малым и средним муниципалитетам, у которых нет достаточных ресурсов для создания собственных высокоспециализированных подразделений, тем самым снижая нагрузку на местные бюджеты и повышая качество управленческих решений на всех уровнях.

3) совершенствования механизмов обратной связи с населением. Анализ данных об удовлетворенности граждан выявляет слабые места в коммуникации власти и общества. Результаты могут быть применены для корректировки регламентов общественных обсуждений, развития цифровых платформ с целью преодоления формализма и повышения легитимности принимаемых градостроительных решений в новой централизованной системе. Это включает внедрение более интерактивных и инклюзивных форматов участия, таких как интерактивные карты, онлайн-голосования с прозрачным механизмом учета голосов, публичные слушания в гибридном формате (очное и онлайн), а также создание рабочих групп с участием активных жителей и экспертов. Платформы должны стать не только инструментом информирования, но и реальной площадкой для диалога и принятия совместных решений [18].

Согласно данным международных исследований 2024–2025 гг., внедрение современных цифровых инструментов, включая территориальные цифровые двойники и интерактивные платформы для партисипативного планирования, кардинально улучшает качество и повышает легитимность градостроительных решений [12; 19; 20; 21]. Анализ подтверждает, что эти инструменты способствуют значительному расширению потока

⁴⁴ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

информации от граждан к органам власти при условии успешного устранения цифрового неравенства [19]. Подобные закономерности, касающиеся усиления эффективности управления через цифровизацию, были выявлены и в работах, посвященных концепции и практике создания «умных» городов [20], что подчеркивает глобальный тренд на повышение открытости и вовлеченности в городское планирование.

На муниципальном уровне представленная в исследовании типология организационных моделей («функционального совмещения», «частичной» и «полной функциональной дифференциации») представляет собой практический инструмент для диагностики и стратегического планирования.

Одним из ключевых стратегических приоритетов в контексте формирования новой централизованной управленческой модели является эффективная минимизация рисков, сопряженных с возможной потерей оперативности и гибкости в принятии решений на местном уровне. Опыт показывает, что избыточная централизация полномочий может обернуться не только возрастанием бюрократической нагрузки и увеличением времени на принятие решений, но и существенным снижением способности реагировать на динамично меняющиеся локальные условия и специфические потребности отдельных территорий. Это обстоятельство становится особенно критичным для монопрофильных муниципалитетов, чья устойчивость находится в зависимости от оперативного управления и учета узкоспециализированных факторов, характерных только для данной территории. Принятие решений «сверху» без глубокого понимания местной специфики может привести к неэффективным для локального развития последствиям, таким как «замораживание» инвестиционных проектов, замедление развития инфраструктуры или игнорирование социальных запросов населения. Во избежание этих негативных последствий крайне важно не просто перераспределять, но и оптимизировать управленческие потоки, обеспечивая баланс между централизованным стратегическим видением и децентрализованной тактической гибкостью.

Руководители муниципалитетов могут использовать данную классификацию для:

1) объективной оценки текущей структуры профильных подразделений и осознания ее рисков (например, конфликта интересов в модели функционального совмещения). Это позволит малым муниципалитетам, где функции часто совмещены, идентифицировать потенциальные

проблемы, такие как коррупционные риски или недостаток специализации, и стремиться к постепенной дифференциации функций. Для них также важно будет привлекать внешних экспертов или запрашивать поддержку у региональных центров компетенций для выполнения сложных градостроительных задач;

2) формирования стратегии организационного развития, направленной на оптимизацию структуры, постепенный переход к более зрелой модели управления по мере роста и усложнения задач. Это особенно актуально для муниципалитетов, находящихся на ранних стадиях дифференциации, которые могут использовать опыт крупных городских округов для улучшения своих управленческих практик. Такая стратегия позволит им эффективно адаптироваться к новым требованиям ФЗ № 33⁴⁵, повышая при этом свою устойчивость и способность к инновационному развитию.

Таким образом, исследование предлагает комплексный анализ, полезный как для региональных властей в период стратегического планирования реформы, так и для муниципалитетов в их повседневной работе по повышению эффективности управления на местах.

Проведенное исследование, посвященное трансформации системы управления СЭР и ТП в Челябинской области, позволяет сформулировать ряд выводов.

Во-первых, анализ действующей системы на примере Челябинской области подтвердил, что она характеризуется высокой степенью организационной неоднородности. Были выявлены три ключевые модели управления («функционального совмещения», «частичной» и «полной функциональной дифференциации»), выбор которых зависит от масштаба, финансовых и кадровых ресурсов муниципалитета. Эта гетерогенность является не случайностью, а объективной реальностью, отражающей разный уровень сложности задач, стоящих перед малыми, средними и крупными городскими округами. Данный вывод имеет принципиальное значение для предстоящей реформы: он показывает, что механический, унифицированный подход к централизации полномочий может оказаться неэффективным. Успешная адаптация к новым условиям потребует гибкости и дифференцированного подхода к каждому типу муниципалитетов, учитывающего их специфические потребности и возможности.

Во-вторых, новая модель управления, вводимая ФЗ № 33⁴⁶, представляет собой не просто техническую передачу полномочий,

⁴⁵ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

⁴⁶ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.12.2025).

а фундаментальную «инверсию управленческой вертикали». Если раньше регион мог опционально забрать полномочия у муниципалитетов, то теперь он обязан их исполнять, имея право лишь делегировать их обратно. Успех предстоящей централизации будет зависеть от способности региональных властей выстроить гибкую систему, которая, с одной стороны, обеспечит стратегическое единство, а с другой – сохранит механизмы учета локальной специфики и интересов, выработанных в условиях существующей неоднородности. В противном случае существует значительный риск принятия оторванных от местной реальности градостроительных решений, что может привести к снижению их легитимности и эффективности. Это требует от региональных органов власти не только контрольных функций, но и активного вовлечения в поддержку и развитие местных инициатив, способствующих устойчивому развитию территорий.

В-третьих, ключевым вызовом, который новая модель призвана решить, но который может и усугубить, остается преодоление разрыва между формальным документальным планированием и реальными потребностями жителей. Анализ данных об удовлетворенности населения показал, что даже при наличии всех необходимых документов ТП и СЭР сохраняется низкая оценка качества дорог, транспортного обслуживания и деятельности местных властей в целом. Это свидетельствует о том, что существующие процедуры, включая общественные обсуждения, часто носят формальный характер. Для того чтобы централизация не привела к еще большему отдалению граждан от процессов планирования, необходим качественный переход от простого информирования к реальному вовлечению жителей через новые форматы диалога, рабочие группы и эффективное использование цифровых платформ. Это требует не только технологических решений, но и изменения культуры

взаимодействия между властью и обществом, а также повышения прозрачности и открытости всех этапов планирования. Согласно международной практике, ключевым фактором, способствующим значительному росту удовлетворенности населения и повышению легитимности управленческих решений, является полноценная интеграция цифровых инструментов партисипативного управления [12; 19; 21].

Заключение

Таким образом, изменение системы местного самоуправления открывает возможности для преодоления фрагментации и повышения стратегической целостности развития территорий. Однако ее успешная реализация требует от региональных властей не только создания мощных центров компетенций и обеспечения финансовыми ресурсами, но и разработки дифференцированных подходов к взаимодействию с муниципалитетами разного типа, а также внедрения современных механизмов партисипативного планирования. Дальнейшие исследования должны быть направлены на мониторинг этих переходных процессов в различных субъектах РФ для выявления наиболее эффективных моделей и практик, способствующих устойчивому развитию и повышению качества жизни населения. В частности, это могут быть исследования по оценке влияния конкретных цифровых инструментов на уровень вовлеченности граждан, а также анализ успешных региональных кейсов по адаптации муниципальных структур к новым федеральным требованиям. Для углубления понимания проблемы целесообразно направить будущие исследования на сравнительный анализ переходных процессов в различных субъектах Российской Федерации, активно интегрируя в этот анализ международный опыт цифрового вовлечения граждан в ТП [13; 20].

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Лысая Д., Сун И., Чжан Ч. О взаимосвязи государственной политики регионального развития, стратегического и территориального планирования и градостроительства в целях устойчивого развития Российской Федерации // Academia. Архитектура и строительство. 2019. № 3. С. 78–84. DOI 10.22337/2077-9038-2019-3-78-84. EDN HYSYKW.
- [2] Волкова Е. И., Хапсирокова Е. А. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: эволюция законодательства и правовые новации // Пробелы в российском законодательстве. 2025. № 18 (4). С. 53–59. DOI 10.33693/2072-3164-2025-18-4-53-59. EDN XWGHTL.
- [3] Абрамова П. Е., Кузнецов С. П. Реформа местного самоуправления в связи с принятием Федерального Закона № 33-ФЗ от 2025 г. // Проблемы права. 2025. № 4 (100). С. 31–37. DOI 10.24412/2075-7913-2025-4(100)-31-37. EDN KNNIRU.
- [4] Шульц А. Э. Принципы местного самоуправления в новом Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ // Образование. Наука. Научные кадры. 2025. № 2. С. 121–126. DOI 10.24412/2073-3305-2025-2-121-126. EDN LBRPUJ.
- [5] Кабанова И. Е., Кискин Е. В., Клишина М. А. [и др.] Новое законодательство о местном самоуправлении: инструкция по применению. Москва : Дело РАН-ХиГС, 2025. 200 с. (Библиотека ВШГУ). ISBN 978-5-85006-761-8. EDN IVZSOL.
- [6] Шуляева А. В. Сравнительный анализ федеральных законов о местном самоуправлении на современном этапе развития России // Власть и управление

- на Востоке России. 2025. № 4 (113). С. 100–109. EDN MRNRPR.
- [7] Аркадьева О. Г., Русская Т. О. Правовые и экономические основы современной муниципальной реформы // Государство и право России в современном мире : материалы международной научно-практической конференции, Кизляр, 15 мая 2024 г. Махачкала : Формат, 2024. С. 84–93. EDN ZVXKMA.
- [8] Шахов А. А. Глава муниципального образования в единой системе публичной власти: начало муниципальной реформы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2025. № 11. С. 110–114. EDN UNYILC.
- [9] Игнатьева И. В., Прудников А. В. Реформирование системы местного самоуправления: нормативно-правовые вопросы, финансовое обеспечение и регулирование // Право и государство: теория и практика. 2025. № 3. С. 663–666. DOI 10.47643/1815-1337_2025_3_663. EDN GHLTGW.
- [10] Борисов Б. Ю., Левщанов А. Е., Рузин И. А. [и др.] Оптимизация управления в муниципальной реформе // Устойчивое развитие и кооперация: содействие внедрению инноваций : сборник трудов V Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых, Мытищи, 14–15 апреля 2025 г. Мытищи : Российский университет кооперации, 2025. С. 250–256. EDN CKZGQO.
- [11] Колесников Е. В. Реформа местного самоуправления в Липецкой области: переход от муниципальных районов к муниципальным округам / Актуальные вопросы современной науки : сборник статей XXI Международной научно-практической конференции, Пенза, 25 апреля 2025 г. Пенза : Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г. Ю.), 2025. С. 218–220. EDN JEKFNZ.
- [12] Strielkowski W., Kalyugina S., Mukhoryanova O., Fursov V. Institutional transformations of Russian local self-government: Lessons for sustainable economic development of the region // Terra Economicus. 2025. Vol. 23, № 1. P. 93–102. DOI 10.18522/2073-6606-2025-23-1-93-102. EDN SESWKC.
- [13] Adade D., De Vries W. T. A systematic review of digital twins' potential for citizen participation and influence in land use agenda-setting // Discover Sustainability. 2025. Vol. 6, № 1. P. 354. DOI 10.1007/s43621-025-01204-x. EDN THKANHQ.
- [14] Tiwari A. K., Antoniuk V. S., Lapo A. S., Vansovich E. R. Managing urban agglomeration processes in Russia in the context of agglomerative and socio-economic development // Heliyon. 2024. Vol. 10, № 7. Article e28654. DOI 10.1016/j.heliyon.2024.e28654. EDN QVFXSC.
- [15] Антипин И. А., Шишкина Е. А., Сурнина А. А. Территориальное планирование в системе управления социально-экономическим развитием старопромышленного региона // Естественнo-гуманитарные исследования. 2024. № 3 (53). С. 19–25. EDN NWXTDK.
- [16] Антонюк В. С., Лапо А. С., Вансович Э. Р. [и др.] Воздействие городских агломерационных процессов на общественное здоровье населения // Человек. Спорт. Медицина. 2022. Т. 22, № S2. С. 147–156. DOI 10.14529/hsm22s219. EDN YWYSIL.
- [17] Быстрова Т. Ю. Архитектурно-градостроительное наследие малых горнозаводских поселений Урала в контексте устойчивого развития. Часть 1 // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2017. № 1 (32). С. 45–50. EDN YJTLMJ.
- [18] Заборова Е. Н. К вопросу о массовости гражданского участия в управлении муниципальными образованиями // Муниципалитет: экономика и управление. 2025. № 1 (50). С. 12–20. EDN VFRWXL.
- [19] Shin B., Floch Ja., Rask M. [et al.] A systematic analysis of digital tools for citizen participation // Government Information Quarterly. 2024. Vol. 41, № 3. Article 101954. DOI 10.1016/j.giq.2024.101954. EDN VWOMQO.
- [20] Kummitha R. K. R. Smart city governance: assessing modes of active citizen engagement // Regional Studies. 2025. DOI 10.1080/00343404.2024.2399262.
- [21] Luo Ju., Liu P., Kong X. [et al.] Urban digital twins for citizen-centric planning: A systematic review of built environment perception and public participation // International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation. 2025. Vol. 143. Article 104746. DOI 10.1016/j.jag.2025.104746. EDN OETULN.

REFERENCES

- [1] Lysaya, D., Sun, I., Zhang, C. (2019) About the interrelation between the state policy of regional development, strategic, territorial, and town planning for the sustainable development of the Russian Federation. *Academia. Architecture and Construction*, (3), pp. 78–84. <https://doi.org/10.22337/2077-9038-2019-3-78-84>. <https://elibrary.ru/hysykw>.
- [2] Volkova, E. I., Khapsirokova, E. A. (2025) Local Self-Government in a Unified System of Public Authority: the Evolution of Legislation and Legal Innovations. *Gaps in Russian Legislation*, 18 (4), pp. 53–59. <https://doi.org/10.33693/2072-3164-2025-18-4-53-59>. <https://elibrary.ru/xwghtl>.
- [3] Abramova, P. E., Kuznetsov, S. P. (2025) Reform of Local Government in Connection with the Adoption of Federal Law № 33-FZ of 2025. *Problemy prava (Issues of Law)*, (4), pp. 31–37. [https://doi.org/10.24412/2075-7913-2025-4\(100\)-31-37](https://doi.org/10.24412/2075-7913-2025-4(100)-31-37). <https://elibrary.ru/knniru>.
- [4] Shults, A. E. (2025) Principles of Local Self-Government in the New Federal Law № 33-FZ dated March 20, 2025. *Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry*, (2), pp. 121–126. <https://doi.org/10.24412/2073-3305-2025-2-121-126>. <https://elibrary.ru/lbrpuj>.
- [5] Kabanova, I. E., Kiskin, E. V., Klishina, M. A. [et al.] (2025) New legislation on local self-government: instructions for use. Moscow, Delo Publishing House of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 200 p. ISBN 978-5-85006-761-8. <https://elibrary.ru/ivzsol>.
- [6] Shulyayeva, A. V. (2025) Comparative Analysis of Federal Laws on Local Self-Government at the Current Stage of

- the Development of Russia. *Power and Administration in the East of Russia*, (4), pp. 100–109. <https://elibrary.ru/mrnpr>.
- [7] Arkadyeva, O. G., Russkaya, T. O. (2024) Legal and Economic Foundations of Modern Municipal Reform. *State and Law of Russia in the Modern World: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, Kizlyar, May 15, 2024*. Makhachkala, Publ. Format, pp. 84–93. <https://elibrary.ru/zvxxkma>.
- [8] Shakhov, A. A. (2025) Head of a municipal entity in a unified system of public authority: the beginning of municipal reform. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, (11), pp. 110–114. <https://elibrary.ru/unyilc>.
- [9] Ignatieva, I. V., Prudnikov, A. V. (2025) Reforming the local government system: regulatory and legal issues, financial support and regulation. *Law and state: theory and practice*, (3), pp. 663–666. https://doi.org/10.47643/1815-1337.2025_3.663. <https://elibrary.ru/ghltgw>.
- [10] Borisov, B. Yu., Levshchanov, A. E., Ruzin, I. A. [et al.] (2025) Optimization of Management in Municipal Reform. *Sustainable Development and Cooperation: Promoting Innovation: Proceedings of the V International Scientific and Practical Conference of Students, Postgraduate Students, and Young Scientists, Mytishchi, April 14–15, 2025*. Mytishchi, Russian University of Cooperation, pp. 250–256. <https://elibrary.ru/ckzgqo>.
- [11] Kolesnikov, E. V. (2025) Local government reform in the Lipetsk region: transition from municipal districts to municipal districts. *Actual Issues of Modern Science: Collection of Articles from the XXI International Scientific and Practical Conference, Penza, April 25, 2025*. Penza, Science and Education (IP Gulyaev G. Yu.), pp. 218–220. <https://elibrary.ru/jekfnz>.
- [12] Strielkowski, W., Kalyugina, S., Mukhoryanova, O., Fursov, V. (2025) Institutional transformations of Russian local self-government: Lessons for sustainable economic development of the region. *Terra Economicus*, 23 (1), pp. 93–102. <https://doi.org/10.18522/2073-6606-2025-23-1-93-102>. <https://elibrary.ru/seswkc>.
- [13] Adade, D., De Vries, W. T. (2025) A systematic review of digital twins' potential for citizen participation and influence in land use agenda-setting. *Discover Sustainability*, 6 (1), p. 354. <https://doi.org/10.1007/s43621-025-01204-x>. <https://elibrary.ru/thkahq>.
- [14] Tiwari, A. K., Antoniuk, V. S., Lapo, A. S., Vansovich, E. R. (2024) Managing urban agglomeration processes in Russia in the context of agglomerative and socio-economic development. *Heliyon*, 10 (7), article e28654. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e28654>. <https://elibrary.ru/qvfxsc>.
- [15] Antipin, I. A., Shishkina, E. A., Surnina, A. A. (2024) Territorial planning in the management system of socio-economic development of the old industrial region. *Natural humanitarian studies*, (3), pp. 19–25. <https://elibrary.ru/nwxtdk>.
- [16] Antonyuk, V. S., Lapo, A. S., Vansovich, E. R. [et al.] (2022) The impact of urban agglomeration on public health. *Human. Sport. Medicine*, 22 (S2), pp. 147–156. <https://doi.org/10.14529/hsm22s219>. <https://elibrary.ru/ywysil>.
- [17] Bystrova, T. Yu. (2017) The architectural heritage of the small mining settlements of the Urals in the context of sustainable development (Part 1). *Academic bulletin of Uralniiproekt under the Russian Academy of Architecture and Construction Sciences*, (1), pp. 45–50. <https://elibrary.ru/yjtlmj>.
- [18] Zaborova, E. N. (2025) Civic involvement, municipal government, public hearings, strategic planning. *Municipality: economics and management*, (1), pp. 12–20. <https://elibrary.ru/vfrwxi>.
- [19] Shin, B., Floch, Ja., Rask, M. [et al.] (2024) A systematic analysis of digital tools for citizen participation. *Government Information Quarterly*, 41 (3), article 101954. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101954>. <https://elibrary.ru/vwomqo>.
- [20] Kummitha, R.K.R. (2025) Smart city governance: assessing modes of active citizen engagement. *Regional Studies*, 59 (1). <https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2399262>.
- [21] Luo, Ju., Liu, P., Kong, X. [et al.] (2025) Urban digital twins for citizen-centric planning: A systematic review of built environment perception and public participation. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, (143), article 104746. <https://doi.org/10.1016/j.jag.2025.104746>. <https://elibrary.ru/oetuln>.