ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Особенности развития местного самоуправления (на примере Республики Дагестан)

Магомед-Загид Назирович Тинкуев[a]

a Дагестанский федеральный исследовательский центр РАН

EDN: EFBXIQ

Аннотация: Статья рассматривает теоретико-правовые основы местного самоуправления в России и специфику его развития в Республике Дагестан. Проанализированы институциональные, социально-экономические и финансовые проблемы, динамика реформ последних лет, варианты организационных моделей (одноуровневая, двухуровневая, смешанная), а также инструменты цифровизации и участия населения. В статье выявлены основные различия между Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003) и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (2025), прослежены изменения, произошедшие в процессе перехода от двухуровневой модели к одноуровневой. Многонациональный состав населения (более тридцати этносов), исторические формы общинного самоуправления (джамааты), горная география и высокая доля сельских территорий формируют специфические вызовы для местного самоуправления в Республике Дагестан. В таких условиях организационный дизайн, финансовая база и кадровая устойчивость муниципалитетов оказываются ключевыми факторами социально-экономической стабильности.

Ключевые слова: Республика Дагестан, местное самоуправление, нацпроекты, социальные инновации, цифровая трансформация

Дата поступления статьи в редакцию: 22 октября 2025 года.

Development of local self-government (on the example of the Republic of Dagestan)

Magomed-Zagid N. Tinkuev[a]

[a] Dagestan Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences

RESEARCH ARTICLE

Abstract: The article examines the theoretical and legal basis of local self-government in Russia, as well as its particular features of development in the Republic of Dagestan. The author's analysis covers a range of topics, including institutional, socio-economic, and financial challenges, the evolution of reforms in recent years, options for organizational models (single-tier, two-tier, mixed), as well as strategies for digital transformation and public engagement. The study pays special attention to providing financial support to local self-government and offering practical recommendations for increasing local budget revenue. The article outlines the key distinctions between the Federal Law «On the General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation» (2003) and the Federal Law «On General Principles of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority» (2025), as well as changes that took place when the two-tier model gave way to the single-tier model. The Republic of Dagestan faces specific challenges in local self-government due to its multinational population of more than thirty ethnic groups, historical forms of communal self-government (jamaats), mountainous geography, and high proportion of rural areas. In such circumstances, the organizational design, financial base, and personnel stability of municipalities are critical aspects in ensuring socioeconomic stability.

Keywords: Republic of Dagestan, local self-government, national projects, social innovations, digital transformation

Received: October 22, 2025.

Введение

Местное самоуправление в России закреплено в Конституции РФ (гл. 8, ст. 12, 130–133) как самостоятельная форма публичной власти, обеспечивающая решение вопросов местного значения населением напрямую и через выборные органы. В научной традиции местное самоуправление трактуется одновременно как институт демократии «снизу» [Лазарев, 2020], как публично-властный уровень, отделенный от государственной вертикали [Авакьян, 2019], и как хозяйственно-финансовый субъект, отвечающий за инфраструктуру, ЖКХ, благоустройство и социальные услуги [Чиркин, 2018; Тихомиров, 2020].

Республика Дагестан – особый регион: многонациональный состав населения (более тридцати этносов), исторические формы общинного самоуправления (джамааты), горная география и высокая доля сельских территорий формируют специфические вызовы для местного самоуправления [Хабибулаев, 2020]. В таких условиях организационный дизайн, финансовая база и кадровая устойчивость муниципалитетов оказываются ключевыми факторами социально-экономической стабильности.

Цель статьи – комплексно проанализировать развитие местного самоуправления в Дагестане: выявить проблемы и тренды перемен, описать способы организации, рассмотреть финансовое обеспечение и предложить действенные меры для роста доходной базы местных бюджетов. Задачи исследования включают: 1) теоретико-правовой обзор; 2) анализ региональной специфики; 3) систематизацию проблем; 4) картирование реформ и цифровых практик; 5) разработку пакета финансово-экономических рекомендаций; 6) формирование дорожной карты внедрения.

1. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в России

1.1. Конституционные и законодательные рамки.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и ответственное решение населением непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Конституция закрепляет самостоятельность местного самоуправления и отделенность от государственной власти (ст. 12), право населения на участие в решении местных дел (ст. 130), материально-финансовую основу местного самоуправления и гарантии его прав (ст. 132–133). Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» детализирует компетенции, формы, уровни и источники финансирования. Изменения, которые заметны при сопоставлении со старым Федеральным законом № 131-ФЗ (2003), отражают поиск оптимального соотношения децентрализации и управляемости: от «классической» двухуровневой модели (поселения / районы) к расширению городских округов и экспериментам с укрупнением [Чиркин, 2018; Старилов, 2022].

1.2. Научные подходы к децентрализации.

Правовая школа [Авакьян, 2019; Лазарев, 2020; Старилов, 2022] акцентирует публично-властную и выборную природу местного самоуправления. Экономическая традиция фискального федерализма (Масгрейв, Тибоу, Оутс) показывает, что локальный уровень эффективнее предоставляет «местные общественные блага» и стимулирует конкуренцию юрисдикций, но нуждается в выравнивании (equalization) и «правилах игры» межбюджетных отношений. Социально-управленческий ракурс (Остром) подчеркивает ценность полицентричности: множество центров принятия решений ближе к гражданам и устойчивее к сложным задачам, если согласованы нормы и механизмы координации.

1.3. Принципы организации и модели.

К ключевым принципам местного самоуправления относят: территориальную общность, самостоятельность, материально-финансовую обеспеченность, ответственность, участие граждан и открытость. Организационные модели:

- двухуровневая (поселения + муниципальные районы) – ближе к населению, но дороже и сложнее в координации;
- одноуровневая (городские округа) – компактнее с точки зрения управления, но есть риск «отдаления» от малых поселений;
- смешанная / переходная – комбинирует преимущества обеих в зависимости от географии и плотности населения [Старилов, 2022].

2. Историко-культурные и пространственные особенности Дагестана

2.1. Традиции локального самоуправления.

Дагестан многонациональная, поликультур-

ная и многоконфессиональная республика, которая имеет свои исторически сложившиеся районы. Каждый населенный пункт имеет исторические границы.

Вопрос местного самоуправления в Дагестане имеет глубокие исторические корни, для принятия того или иного решения необходимо рассмотреть этапы и особенности становления местного самоуправления того или иного региона. Исторические факты говорят о том, что центрами принятия решений на территории Дагестана были семья, тухум (куда входило разное количество поколений родственных групп – от 5 до 15 степени родства), совет старейшин, джамаат (сельское общество) и народное собрание. До XIX века воздействие тухума на общество и общественные дела было очень сильным. Объединяющими людей факторами выступали родственное происхождение, нахождение в хозяйственном пользовании тухумов общих пастбищных и сенокосных земель, оказание внутритухумной помощи при выполнении различного рода работ, наличие общих культовых мест и т.д. Иными словами, тухум выступал как единый общественный коллектив, защищающий интересы своих членов, оказывал моральную и материальную поддержку в случае необходимости.

Главой тухума считался старший его член, отличающийся своим умом, опытом, энергией и пользующийся авторитетом. Он выступал в роли руководителя, советчика и контролера общественного порядка и адатов. Такая «система» характеризовалась как проявление демократических принципов во внутритухумном взаимодействии. Органом местного самоуправления был совет старейшин, который представлял собой выборный орган: из каждого тухума выбирали определенное количество людей на определенный срок и не моложе 40 лет: по мнению М.А. Агларова, совет старейшин – «высший после народного собрания орган, который можно сопоставить с органами правления в древних гражданских общинах» [Агларов, 1988. С. 165]. Кроме того, совет старейшин являлся оперативным органом управления сельских общин, на котором решались, наряду с текущими, и неотложные вопросы.

Не менее важным по статусу органом управления выступал джамаат – общность с определенной территорией проживания и хозяйственно-политическая ячейка общества. Ключевые вопросы, затрагивающие интересы всего населения, решались именно на сходе села или джамаата. Однако функционирование джамаатов в разных обществах было различным: в одних обществах власть джамаатов была ограниченной, в других же ее функции были более широкими. Джамааты, как правило, собирались в определенном месте: на площади или у мечети [Даниялов, 1967]. Участниками этого мероприятия являлись совершеннолетние мужчины, кроме лагов, а если население большое, то требовался представитель каждой семьи. Несмотря на широкую представленность населения, решение принималось голосованием, но право решающего голоса имели старшины, кадии и знать. Явка на такие собрания была обязательной, иначе (по обычаям) старшина имел право наказывать выговорами и штрафами провинившегося [Шиллинг, 1949]. Сход джамаата – это некая форма референдума, в ходе которого решение принималось в пользу большинства. Также на этих сходах выбирали старейшину (бегавула) села и его подчиненных (глашатаев), устанавливали меры наказания и штрафы нарушителям общественного порядка, правила пользования общественными землями (пакму), общественными территориями внутри села (халим), дорогами, колодцами, родниками и т.д.

Следующим звеном местного самоуправления являлось народное собрание. В зависимости от компетенции решаемого вопроса, можно выделить: сход сел в содружестве (выступало как единое общество) представляли уполномоченные из каждого села; сход нескольких содружеств, участники выбирались из каждого содружества и т.д., вплоть до межнациональных сходов (но только в тех случаях, когда возникали спорные вопросы между представителями разных национальных общностей). Однако собирать народ или представителей от всех сел на народное собрание было нелегко, поэтому в том случае, когда в течение года возникали неотложные вопросы, требующие быстрого решения, данную функцию на себя брало «Собрание старейшин», куда входили представители всех сельских обществ, прежде всего старшины и кадии. Тем самым мы наблюдаем организованное территориальное и общественное управление по инициативе самого населения, на основе адатов, обычаев вперемешку с шариатским правом.

Так или иначе, местное самоуправление осуществлялось в зависимости от существовавшей системы. В реальности местное население больше знает о своих проблемах и возможностях, которые порой игнорируются на вышестоящем уровне. Необходимо поддерживать и генерировать инициативу населения, внедряя социально ориентированную политику, давая ему возможность развития и совершенствования. Выбор модели управления должен исходить от населения, не нарушая исторически сложившейся работы местного самоуправления, так как у нас есть возможность выбора оптимального пути развития с учетом всех факторов.

2.2. Этническая мозаика и социальная структура.

Многонациональность Дагестана и веками сложившиеся межнациональные взаимоотношения – особая сторона, которую необходимо учесть при выборе модели организации местного самоуправления и формировании кадровой политики и публичных процедур. При неверном понимании этих взаимоотношений возможны риск одноуровневой системы местного самоуправления, отдаление власти от населения и в итоге неучет мнения граждан в принимаемых решениях. В системе местного самоуправления назрели перемены, только необходимо учесть все социально-этнические факторы, влияющие на ход работы муниципалитетов. При этом высокая доля компактно проживающего сельского населения, миграция молодежи в города и за пределы республики, различия в доступе к инфраструктуре и социальным благам создают неоднородность условий для местного самоуправления.

2.3. Рельеф, транспорт и расселенческая сеть.

Горные территории с разреженной сетью дорог повышают себестоимость доставки, услуг, ограничивают масштабы экономической активности и требуют адаптивных, форм управления «ближе к дому». Кроме этого, для устойчивого развития сельского хозяйства производителям не хватает гарантии сбыта продукции. В таких условиях особенно важны межмуниципальные кооперации, площадки сбыта произведенной продукции и цифровые каналы взаимодействия. Веками сложившая территориальная целостность муниципалитетов в результате реформы местного самоуправления может ослабнуть из-за земельных споров и межнациональных локальных конфликтов.

3. Состояние и ключевые проблемы местного самоуправления в Республике Дагестан

3.1. Институциональная и правоприменительная проблематика:

1) ограниченность реальной компетенции и «размывание» полномочий между уровнями; 2) отсутствие фактической картины настроения, желания и процессов на местах (выявится в двухуровневой модели управления); 3) кадровые риски (дефицит квалификации, текучесть); 4) слабые механизмы горизонтальной кооперации между соседними муниципалитетами; 5) низкая проектная зрелость – сложности с подготовкой качественных заявок на гранты и программы (по замечаниям практиков и исследователей регионального управления).

3.2. Участие граждан и доверие.

Несмотря на высокую «социальную плотность» сельских сообществ, участие жителей часто эпизодическое. Постепенно нарастает апатия населения к власти по причине некомпетентности управленцев. Не хватает устойчивых площадок для диалога (советы территорий, общественные комиссии, договорные форматы «НКО – муниципалитет»). Уровень доверия коррелирует с качеством базовых услуг (вода, дороги, освещение) и прозрачностью закупок. Отсутствие открытого общественного контроля за бюджетными средствами создает благоприятный климат для коррупции и отторжения общественного интереса от проводимой работы.

3.3. Финансовая зависимость.

Доля собственных доходов местных бюджетов невелика; бюджеты во многом «дотационны» [Тихомиров, 2020; Коган, 2021]. Причины этого кроются в неполноте кадастрового учета, слабой налоговой базе, низкой инвестиционной активности, высокой теневой доле в экономике. Межбюджетные трансферты решают задачу выравнивания, но могут снижать стимулы к развитию собственной базы.

3.4. Инфраструктурный дефицит.

Изношенность сетей ЖКХ, локальные проблемы водо- и электроснабжения, состояние сельских дорог и соцобъектов, – все это требует инвестиционных решений (концессии, МЧП, проектное финансирование), но квалификация и кредитоспособность муниципалитетов ограничены.

4. Перемены и тренды последних лет

4.1. Укрупнение и переформатирование моделей.

Переход к более компактным структурам управления (расширение городских округов, оптимизация поселений) направлен на снижение удельных административных расходов и повышение управляемости. Помимо этого, происходит уменьшение сельского поселения, что вызывает тревогу относительно развития сельского хозяйства и его эффективности. Вместе с тем возникает задача «не потерять голос» удаленных сельских сообществ. Компенсирующие механизмы: территориальные представительства, опорные МФЦ, мобильные выездные приемы.

4.2. Проектный подход и нацпроекты.

Широкое участие в нацпроектах («Жилье и городская среда», «Демография», «Безопасные качественные дороги» и др.) повышает инвестиционную активность муниципалитетов, но требует грамотного проектного цикла: от ИСО-обоснований до авторского надзора и постпроектной оценки эффектов.

4.3. Цифровая трансформация.

Порталы обратной связи, «Активный гражданин» и подобные механизмы, цифровые карты проблем дворов / дорог, ГИС-кадастры, бухгалтерия в

Таблица. Различия между Федеральный законом от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Table. Differences between Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025, «On the General Principles of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority» and Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003, «On the General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation»

Аспект	До реформы (131-ФЗ); 2003–2024	После реформы (новая модель): 2025–2027
Уровни местного самоуправления	Двухуровневая система: городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа	Единственный уровень – муниципальный округ (или городской округ / округ без поселений)
Статус поселений	Сохранялись как муниципальные образования с территориальными границами, собственными органами местного самоуправления	Упраздняются: включаются в состав муниципальных округов до 1 января 2027 года (или досрочно)
Переходный период	Не применялся	С момента вступления закона в силу до: 1 января 2027 года (все регионы); 1 января 2028 года включительно как крайний срок по проекту № 40361-8
Полномочия органов местного самоуправления	Органы поселений решают вопросы местного значения по ст. 14–16 131-ФЗ	Полномочия переходят к органам муниципальных округов; до окончания переходного периода действуют оба уровня
Избрание глав	Прямые выборы глав поселений, муниципальных образований	Возможна отмена прямых выборов: главы назначаются или избираются советом округа (регионы сами определяют порядок)
Границы муниципалитетов	Определялись законами регионов с участием населения (референдум, сход граждан)	Законы субъектов конкретизируют включение поселений в округ – без изменений в границах, но в составе МО
Контроль со стороны субъектов РФ	Органы местного самоуправления обладают административной и финансовой самостоятельностью в пределах полномочий	Усиленный контроль: ввод новых полномочий, назначение финадминистраций и др.
Финансовое обеспечение	Собственные доходы, дотации, субвенции, субсидии	Централизованное финансирование через округа; упрощение межбюджетных отношений

Источник: Составлено автором
Source: Compiled by the author

«облаке», электронные аукционы, – все это снижает транзакционные издержки и повышает прозрачность [Оболонский, 2019]. В горных районах ценность цифровых каналов особенно велика.

4.4. Социальные инновации.

Инициативное бюджетирование (participatory budgeting) и малые гранты НКО позволяют реализовывать микропроекты с сильным вовлечением жителей. Практика показывает, что «малые победы» (освещение улицы, детская площадка, родник) укрепляют доверие и дисциплину платежей.

5. Способы организации местного самоуправления

Для наглядности представим в виде таблицы различия между старым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и новым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», проследим изменения, произошедшие в процессе перехода от двухуровневой модели к одноуровневой (**Таблица**).

5.1. Двухуровневая модель.

Плюсы: близость к населению; прямое участие населения в политических процессах, учет локальной идентичности; непосредственный контакт граждан с властью; определенный общественный контроль за принимаемые решения на местах; низкий барьер входа в повестку (сельская администрация «в шаговой доступности»). *Минусы:* издержки на содержание аппарата; дублирование функций; возникновение клановости и лоббирование интересов определенных групп; сложность координации.

Актуальность для Дагестана: в горных и удаленных поселениях, где критична локальная доступность власти.

5.2. Одноуровневая модель (городской округ).

Плюсы: компактность принятия решений; единый бюджет; профессионализация аппарата.

Минусы: риск отдаления от малых поселений; снижение политической активности населения; некомпетентность принимаемых решений при плохой осведомленности в проблемах; нарушение устоявшейся системы народовластия; возникновение очагов меж-

территориальных и межнациональных конфликтов на уровне неправильно принятых решений; при сельско-городском составе – конкуренция приоритетов. *Компенсации:* опорные территориальные отделы, общественные советы с квотами от сельских сообществ, нормативы «обратной связи» и «минимальных стандартов» по каждой административной зоне.

5.3. Смешанные решения и межмуниципальные союзы.

Для дорог, мусора, водоснабжения эффективны межмуниципальные кооперации (совместные предприятия, ассоциации), которые позволяют добиться масштаба, не изменяя привычной локальной архитектуры.

6. Финансовое обеспечение местного самоуправления: структура, вызовы, практики

6.1. Источники доходов:

Налоговые: земельный налог; налог на имущество физлиц; доля по отдельным региональным налогам (в рамках решений субъекта); единый налог на вмененный / упрощенный режимы (исторически) и т.п.

Неналоговые: арендные платежи за муниципальное имущество и землю; доходы от продажи и приватизации; штрафы / пошлины; плата за негативное воздействие (в пределах компетенции).

Межбюджетные трансферты: дотации выравнивания, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты на проекты и нацпроекты [Коган, 2021; Тихомиров, 2020].

6.2. Типовые ограничения:

- неполный кадастровый охват земель и объектов;
- кратность «серых» практик и недоимка;
- низкая доходность имущества и неэффективная аренда;
- слабая проектная готовность для привлечения грантов / софинансирования;
- сложность PPP / концессий без поддержки региона.

6.3. Управление расходами.

Рост доходной базы невозможен без оптимизации расходов: энергоэффективность (ESCO-контракты), централизованные закупки, казначейское сопровождение, регламенты «стоимости типового объекта» и каталоги стандартных решений (дороги, ФАП, освещение).

7. Рекомендации по увеличению доходной базы местных бюджетов

7.1. Земля и недвижимость: «чистая» кадастровая база:

1) полная инвентаризация земель и строений с использованием спутниковых снимков и ГИС; 2) «амнистии» для стимулирования регистрации; 3) аудит льгот и освобождений; 4) межевание проблемных участков; 5) электронный сервис уведомлений и рассрочек по имущественным налогам. Ожидаемый эффект – расширение налогооблагаемой базы и рост собираемости [Старилов, 2022; Коган, 2021].

7.2. Муниципальное имущество: от «балласта» к активу:

1) реестр имущества с паспортом доходности; 2) ревизия льготных аренд; 3) перевод части объектов на электронные торги с публичными «коридорами» ставок; 4) приватизация неключевых активов; 5) модернизация и перезапуск доходных объектов (ринк-центры, туробъекты) с профессиональным оператором. KPI – доход на 1 м^2 и коэффициент заполняемости.

7.3. МСП и самозанятые: расширение налоговой базы «снизу»:

1) муниципальные коворкинги и микропроизводственные пространства (мастерские, общие станки / 3D-принтеры); 2) единое «окно» разрешений и подключений; 3) целевые льготы по арендным ставкам в первые два-три года; 4) ярмарки выходного дня; 5) программы закупок у МСП (25–30 % квоты) и локальных производителей. Результат – рост НПД / УСН-поступлений [Игнатов, 2021].

7.4. Туризм, агропереработка и ремесла.

Для горных и приморских районов характерны *нишевые кластеры*: этно- и эко-туризм, гастрономические маршруты, рыба / морепродукты, мед, садоводство, ковроделие. Меры: маркировка «Сделано в…», мини-гранты НКО / кооперативам, обучение упаковке и онлайн-продажам, событийный календарь. Бюджетные эффекты скромны в первый год, но кумулятивны через три-пять лет.

7.5. Муниципально-частное партнерство (МЧП) и концессии:

1) типовые концессионные соглашения по водоснабжению, теплоснабжению, освещению; 2) региональные гарантии / софинансирование капитальных затрат; 3) независимый технадзор; 4) тарифные решения на весь срок проекта. Прямой доход ограничен; косвенный – сокращение потерь / субсидий и рост налогов от оператора.

7.6. «Зеленая» экономика и энергоэффективность.

ESCO-контракты для школ / садов / ФАП / административных зданий: снижение расходов на 15–30 % с первого года без увеличения долга. Ввод долевого стимулирования руководителей учреждений (часть экономии – на развитие).

7.7. Инициативное бюджетирование (IB).

Данная специфика актуальна для региона, так как население Дагестана активно участвует в фи-

нансировании и реализации общественных проектов. Механика: жители + спонсоры + муниципалитет (софинансирование). Правила: прозрачный отбор, публичные сметы, срок реализации до 12 месяцев, обязательный «паспорт эффекта». ИБ повышает налоговую дисциплину и доверие [Кикоть, 2020].

7.8. Сборы и плата за пользование муниципальными ресурсами.

Актуализация правил размещения рекламы, наружной торговли, ярмарок, НТО; ввод электронных аукционов на лучшие места; пересмотр ставок с учетом трафика и сезонности.

7.9. Гранты, конкурсы и фонды развития.

Муниципальные проектные офисы с функцией «питча» на федеральные / региональные конкурсы; портфель типовых заявок (дороги местного значения, ДК, спортплощадки, благоустройство набережных). Обучение сотрудников грантовой грамотности.

7.10. Работа с тенью и недоимкой.

Аналитика по потреблению ресурсов (электроэнергия / вода) vs. зарегистрированный бизнес; профилактика «серых» рынков; мягкие соглашения о «выходе в белую» (снижение санкций при добровольной легализации).

8. Организационная дорожная карта внедрения комплекса мер (12–24 месяца)

Этап 1. Аудит и планирование (0–3 месяца):
– инвентаризация земли / имущества / льгот;
– диагностика МСП-среды и отраслевых ниш;
– формирование портфеля МЧП / концессий;
– запуск проектного офиса и KPI-матрицы.

Этап 2. Быстрые победы (3–6 месяцев):
– электронные торги по аренде НТО и рекламе;
– 1-я волна инициативного бюджетирования;
– пилот ESCO в трех-пяти учреждениях;
– «амнистия» регистрации объектов ИЖС.

Этап 3. Масштабирование (6–12 месяцев):
– массовое межевание и кадастровые обновления;
– запуск коворкингов / ярмарок МСП;
– заключение 1–2 концессий;
– портфель грантовых заявок и вход в нацпроекты.

Этап 4. Закрепление и улучшение (12–24 месяца):
– пересмотр ставок и регламентов по итогам данных;
– тираж лучших практик по районам;
– внедрение «паспортов доходности» для объектов;
– ежегодный публичный отчет «Деньги города / района».

KPI: доля собственных доходов; собираемость имущественных налогов; доход на 1 м^2 муниципального имущества; доля контрактов через электронные торги; объем привлеченных внебюджетных средств; удельные расходы ЖКХ; доля проектов ИБ от общего числа инициатив.

9. Риски и меры предосторожности

Правовые риски: несогласованность региональных / муниципальных актов. Решение: правовая экспертиза пакетов, типовые договоры.

Социальные риски: сопротивление укрупнению. Решение: общественные слушания, «квоты представительства» для удаленных зон, неучет межнационального баланса в принятии управленческих решений.

Финансовые риски: недобор доходов / срыв концессий. Решение: поэтапные пилоты, стресс-тесты моделей, страхование / гарантии.

Кадровые риски: дефицит компетенций. Решение: обучение, наставничество, сервисные центры при республике.

Этические риски: конфликты интересов. Решение: комплаенс-политика, публичные реестры сделок, независимый аудит.

10. «Было – стало»: логика реформ на уровне практик

Было: фрагментарный учет земли; низкая прозрачность аренды; «бумажные» заявки на гранты; единичные проекты благоустройства; высокая доля субсидий на покрытие потерь ЖКХ. *Стало:* полная цифровая кадастровая база; электронные торги и публичные коридоры ставок; проектные офисы и типовой пакет заявок; ежегодные волны инициативного бюджетирования; переход на ESCO / концессии и снижение постоянных субсидий.

Эта траектория соответствует идеям полицентрического управления (Остром) и фискального федерализма (Оутс): больше локальных решений при понятных правилах, прозрачности и выравнивании.

Заключение

Местное самоуправление в Республике Дагестан функционирует в сложных культурных и пространственных условиях. Исторические традиции самоорганизации придают потенциал, но слабая финансовая база, кадровые вызовы и инфраструктурная изношенность создают реальные ограничения. Тренды последних лет – переформатирование моделей, цифровизация, развитие социального участия – открывают окно возможностей.

Повышение устойчивости системы местного самоуправления возможно при одновременной работе на трех уровнях: 1) институциональном (ясное разграничение полномочий, кооперации, участие

граждан), 2) операционном (проектный подход, цифровые сервисы, прозрачные торги) и 3) финансовом (чистая кадастровая база, активное имущество, МСП, ИБ, МЧП / концессии, энергоэффективность). Реализация предложенного комплекса мер способна на горизонте двух-трех лет увеличить долю собственных доходов, сократить «серые» зоны и повысить доверие жителей. Это не только экономический, но и социальный эффект – укрепление локального сообщества, повышение качества жизни и устойчивости региона.

Литература

Авакьян С.А. Конституционное право России: учебник. М.: Норма, 2025.
Агларов М.А. Сельская община в Нагорном Дагестане в XVII – начале XIX в.: Исследование взаимоотношения форм хозяйства, социальных структур и этноса / Отв. ред. В.К. Гардано. М.: Наука, 1988.
Алиев З.М. Социально-экономическое развитие горных территорий Дагестана. Махачкала: Наука Дагестана, 2019.
Даниялов Г.Д. История Дагестана. М.: Наука, 1967. Ч. 1.
Игнатов А.А. Муниципальные финансы. М.: Финансы и статистика, 2021.
Кикоть В.И. Инициативное бюджетирование: теория и практика. М.: Финансовый университет, 2021.
Коган Л.М. Бюджетная система РФ: учебник. М.: Юрайт, 2021.
Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов / 5-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2025.
Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М: Издательский дом «Дело», 2022. EDN: CPADNQ
Оболонский А.В. Государственное управление и реформы. М.: ВШЭ, 2019.
Старилов Ю.М. Правовое регулирование местного самоуправления. М.: ИНФРА-М, 2022.
Тихомиров Ю.А. Публичная власть и управление: монография. М.: Норма, 2025.
Хабибулаев А.М. Традиционные институты и местное самоуправление в Дагестане. Махачкала: ДГУ, 2020.
Чиркин В.Е. Конституционное право: учебник. М.: Проспект, 2018.
Шиллинг Е.М. Кубачинцы и их культура: Историко-этнографические этюды. М.; Ленинград: Изд-во Академии наук СССР, 1949.
Musgrave R. The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill, 1959. In English
Oates W. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace, 1972. In English
Ostrom E. Governing the Commons. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990. In English

References

Avakyan S.A. Constitutional law of Russia: textbook. Moscow: Norma, 2025. In Russian
Aglarov M.A. Rural community in Nagorno-Dagestan in the XVII – early XIX centuries: A study of the relationship between economic forms, social structures and ethnicity / Ed. by V.K. Gardano. Moscow: Nauka, 1988. In Russian
Aliyev Z.M. Socioeconomic development of mountainous territories of the republic of Dagestan. Makhachkala: Nauka Dagestana, 2019. In Russian
Daniyalov G.D. The history of Dagestan. Moscow: Nauka, 1967. Part 1. In Russian
Ignatov A.A. Municipal finances. Moscow: Finansy i statistika, 2021. In Russian
Kikot V.I. Participatory budgeting: theory and practice. Moscow: Finansovyy universitet, 2021. In Russian
Kogan L.M. Budget system of the Russian Federation: textbook. Moscow: Yurayt, 2021. In Russian
Lazarev V.V., Lipen S.V. Theory of state and law: textbook for universities / 5th ed., corrected and supplemented. Moscow: Yurayt, 2025. In Russian
Matuzov N.I., Malko A.V. Theory of state and law. Moscow: Izdatelskiy dom Delo, 2022. EDN: CPADNQ. In Russian
Obolonsky A.V. Public administration and reforms. Moscow: VSHE, 2019. In Russian
Starilov Yu.M. Legal regulation of local self-government. Moscow: INFRA-M, 2022. In Russian
Tikhomirov Yu.A. Public power and administration: monograph. Moscow: Norma, 2025. In Russian
Khabibulaev A.M. Traditional institutions and local self-government in Dagestan. Makhachkala: DGU, 2020. In Russian
Chirkin V.E. Constitutional law: textbook. Moscow: Prospekt, 2018. In Russian
Schilling E.M. Kubachins and their culture: Historical and ethnographic studies. Moscow; Leningrad: Izdatelstvo Akademii nauk SSSR, 1949. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Магомед-Загид Назирович Тинкуев, кандидат социологических наук, научный сотрудник
Дагестанский федеральный исследовательский центр РАН (Российская Федерация, 367000, Махачкала, ул. М. Гаджиева, 45). E-mail: tinkulov@mail.ru

Для цитирования: *Тинкуев М.-З.Н.* Особенности развития местного самоуправления (на примере Республики Дагестан). *Государственная служба*. 2026. № 1. С. 14–21.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Magomed-Zagid N. Tinkuev, Candidate of Sci. (Sociology), Research Fellow
Dagestan Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences (45, M. Gadzhiev St., Makhachkala, 367000, Russian Federation). E-mail: tinkulov@mail.ru

For citation: *Tinkuev M.-Z.N.* Development of local self-government (on the example of the Republic of Dagestan). *Public Administration*. 2026. No. 1. P. 14–21.