



Полномочия по 33-ФЗ

Возможные подходы к распределению полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения

Распределение полномочий между различными уровнями публичной власти представляет собой одну из фундаментальных проблем современного государственного строительства, особенно в контексте обеспечения жизнедеятельности населения. В России с ее уникальной территориальной организацией и многоуровневой системой публичной власти данный вопрос приобретает особую актуальность.



Виктор Геннадьевич АГЕЕВ,
первый заместитель
генерального директора
фонда «Институт экономики
города», кандидат
экономических наук



Роман Аркадиевич ПОПОВ,
заместитель директора
направления «Муниципальное
экономическое развитие» фонда
«Институт экономики города»,
кандидат географических наук



**Александр Сергеевич
ПУЗАНОВ**, генеральный
директор фонда
«Институт экономики
города», кандидат
географических наук

С 1 января 2027 года в полном объеме вступает в силу Закон № 33-ФЗ. Вместо Федерального закона № 131-ФЗ он становится основным правовым актом, регулирующим отношения в сфере местного самоуправления. Это актуализирует и обостряет проблему распределения полномочий. В соответствии с Законом № 33-ФЗ совокупность полномочий, которые могут исполнять органы МСУ, делится на три группы: 1) безусловно и неотчуждаемо муниципальные; 2) изначально муниципальные, но потенциально отчуждаемые в пользу субъекта РФ; 3) изначально перераспределенные для осуществления органами государственной власти субъекта РФ в силу Федерального закона № 33-ФЗ, но имеющие потенциал быть переданными на муниципальный уровень¹.

Критерии отнесения полномочий к каждой из указанных трех групп в законе не представлены. И появляются серьезные риски, что при наиболее жестком подходе субъекта РФ к распределению полномочий (все муниципальные полномочия, которые могут быть перераспределены, перераспределяют на региональный уровень, но ни одно из региональных полномочий не передается ОМСУ) местное самоуправление фактически утратит возможности для самостоятельного развития. Поэтому возникает запрос на систему критериев, на основе которых можно формировать предложения, принимать и обосновывать решения по перераспределению полномочий между региональным и местным уровнями публичной власти оптимальным образом.

Подходы к распределению полномочий

Проблема оптимального распределения государственных (в том числе региональных) и местных компетенций уходит корнями в дискуссии о природе местного самоуправления.

¹ Не считая полномочий, не отнесенных к полномочиям ОМСУ, которые ОМСУ вправе осуществлять за счет доходов местных бюджетов, закрепленных в ст. 36, 37 Закона № 33-ФЗ, а также государственных полномочий, которые могут быть переданы ОМСУ в установленном порядке, и государственных полномочий, в осуществлении которых могут принимать участие ОМСУ.

Еще в XIX веке оформилось несколько отчасти конкурирующих, отчасти взаимодополняющих теорий МСУ: теория свободной общины, общественно-хозяйственная теория, государственная теория и др. Сегодняшняя практика распределения полномочий в различных странах даже со схожими экономическими моделями² весьма разнообразна. В определенной степени она отражает «общественный договор» относительно превалирования той или иной теории местного самоуправления в общественном развитии.

При этом, однако, можно говорить о наличии более или менее консенсусных представлений о том, какого рода полномочия в общем случае целесообразно сосредоточивать на национальном (федеральном) и региональном уровнях, а какие — исполнять на муниципальном уровне. Большинство экспертов сходятся в том, что закрепление полномочий на том или ином уровне публичной власти должно основываться на комбинации следующих критериев, исходящих в конечном счете из принципа субсидиарности:

- экономия от масштаба;
- наличие и характер внешних эффектов;
- важность близости «производителя» к потребителям услуги;
- характер предпочтений потребителей услуги и важность его учета;
- гибкость в отношении структуры расходов бюджета³.

² Например, страны Европейского союза.

³ Климанов В. В., Тимушев Е. Н. Разграничение полномочий в российской системе бюджетного федерализма. / Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 1. С. 42.

Эти критерии так или иначе принимают во внимание во всех регионах мира, но конкретные решения об отнесении полномочий к уровню публичной власти учитывают политическую ситуацию и исторические обстоятельства в государстве.

Практика российских регионов

Россия в настоящее время относится к типу стран с ориентацией на государственную теорию местного самоуправления. Так, Федеральный закон № 136-ФЗ⁴ предоставляет субъектам РФ право перераспределять полномочия между органами МСУ и органами государственной власти региона. Исполнение этого закона в некоторых регионах привело к массовому изъятию полномочий ОМСУ по решению вопросов местного значения. Причем, как правило, полномочий в критически важных для местного развития сферах.

По данным Всероссийской ассоциации местного самоуправления, в 2024–2025 годах муниципальные полномочия были перераспределены в 71 субъекте РФ, из них:

- в 54 регионах — в сфере земельных отношений и градостроительной деятельности;
- в 29 регионах — в сферах предоставления транспортных услуг и орга-

⁴ Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“».

Закон № 136-ФЗ предоставил субъектам РФ право перераспределять полномочия между органами государственной власти региона и МСУ. Исполнение этого закона в некоторых регионах привело к массовому изъятию полномочий ОМСУ по решению вопросов местного значения



Таблица. Классификация региональных моделей распределения полномочий (на примере ключевых сфер)

Сфера полномочий	Централизованная модель (преобладание регионального уровня)	Децентрализованная модель (преобладание муниципального уровня)	Смешанная/асимметричная модель
Образование	Управление всеми школами передано региональным органам или подведомственным учреждениям (часто в рамках «оптимизации» сетей в малых поселениях)	Муниципалитеты содержат здания школ и осуществляют функции учредителя, решают вопросы организации питания и подвоза учащихся	Крупные городские округа управляют школами самостоятельно, в то время как в сельских районах полномочия сосредоточены на региональном уровне
Благоустройство и ЖКХ	Регион концентрирует полномочия по утверждению правил благоустройства и его стандартов, контролю за тарифами региональных операторов по обращению с ТКО, а также организует непосредственную реализацию данных полномочий	Муниципалитеты самостоятельно организуют работы по благоустройству, содержанию дорог местного значения, освещению, озеленению	Регион устанавливает общие стандарты и контролирует ключевые инфраструктурные объекты (региональные операторы ТКО), а муниципалитеты реализуют проекты на местах
Общественный транспорт	Регион полностью организует и субсидирует пассажирские перевозки, включая городской и пригородный транспорт, через свои предприятия или госзаказ	Крупные городские округа самостоятельно управляют маршрутной сетью, содержат инфраструктуру и проводят конкурсы на перевозки	В городах — административных центрах транспорт может быть под региональным управлением, в других городах — под муниципальным

низации транспортного обслуживания населения;

- в 18 — в сферах водоснабжения и водоотведения;
- в 17 — в сферах дорожной и рекламной деятельности⁵.

При этом, как отмечает профессор кафедры конституционного права СПбГУ **Е. С. Шугрина**⁶, перераспределяемые полномочия нередко дробились между регионами и муниципалитетами, что затрудняло их реализацию. Например, полномочия по утверждению генпланов и правил землепользования и застройки уходили на региональный уровень, а тесно с ними связанные полномочия по утверждению местных нормативов градостроительного проектирования оставались на местном. В результате сложившееся распределение полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти в субъектах РФ представляет собой сложную мозаику моделей, сформировавшихся под влиянием исторических, географических, экономических и политических факторов (таблица).

Несмотря на существование федеральных нормативных рамок, регулирующих принятие решений в рамках перераспределения полно-

мочий, регионы выработали разнообразные практики решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Анализ этих практик позволяет выявить как общие тенденции, так и региональную специфику, что критически важно для понимания контекста реализации проходящей сейчас реформы. Они будут определять стартовые условия для перехода на новую модель в рамках Закона № 33-ФЗ:

1. Доминирование асимметрии.

Фактическое распределение полномочий в большинстве регионов уже сегодня асимметрично. Новая реформа лишь легализует и структурирует это положение дел.

2. Централизация как ответ на дефицит ресурсов.

Во многих субъектах централизация полномочий в сферах образования, здравоохранения, транспорта стала не политическим выбором, а вынужденной мерой для сохранения минимального уровня доступности и качества услуг для населения малых и депрессивных территорий.

3. Критическая роль кадрового потенциала.

Способность муниципалитета выполнять тот или иной перечень полномочий определяет в первую очередь наличие профессиональных кадров. Их отсутствие в малых муниципальных образованиях — главный объективный фактор централизации.

4. Разрыв между «городом и селом».

Наиболее значим в России

разрыв не столько между федеральными округами, сколько между крупными городскими округами (особенно административными центрами) и всей остальной, преимущественно сельской, территорией. Это создает принципиально разные запросы к системе разграничения полномочий.

Вступивший в силу Федеральный закон № 33-ФЗ не просто вносит изменения в перечни полномочий различных уровней публичной власти, а предусматривает запуск с 1 января 2027 года принципиально новой системы разграничения компетенций между региональными и местными властями. Фактически он адаптирует правовую рамку к сложившейся управленческой реальности, предоставив регионам инструменты для ее закрепления и финансирования.

Принципы группировки полномочий

Предлагаемый подход к группировке установленных нормами ч. 2 и 3 Закона № 33-ФЗ полномочий с точки зрения целесообразности основан на использовании двух типов критериев:

1) *универсальные критерии*, для которых возможна количественная (балльная) оценка;

2) *частные критерии*, которые рекомендуется принимать во внимание, но потенциальный результат их учета не может быть формализован в степени, достаточной для пере-

⁵ Доклад о состоянии и развитии местного самоуправления в РФ в 2024–2025 гг. ВАРМСУ.

⁶ Шугрина Е. С. Перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики. Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2024. Т. 8 № 2. С. 187–194.

хода к количественным (балльным) оценкам.

Универсальные критерии

К первой группе критериев, в том числе с учетом сложившихся в теории представлений⁷, российского и международного опыта, отнесены:

- **экономия от масштаба** — чем больше потенциальная экономия (экономическая эффективность) от предоставления публичной услуги на региональном уровне, тем больше оснований осуществлять соответствующее полномочие на региональном уровне;
- **внешние эффекты** — чем сильнее потенциальные внешние эффекты, тем больше оснований осуществлять соответствующее полномочие на региональном уровне;
- **учет локальных предпочтений** — чем разнообразнее возможные форматы предоставления публичной услуги и чем сильнее возможные различия в локальных предпочтениях того или иного формата, тем больше оснований закреплять реализацию соответствующего полномочия за местным уровнем⁸;
- **риски избыточной бюрократизации** — чем больше потенциальная потребность в создании дополнительных бюрократических институтов (новых структурных подразделений, территориальных органов и т. п.) при передаче полномочия на региональный уровень, тем больше оснований для сохранения такого полномочия на местном уровне;
- **риски формирования нефинансируемых мандатов** — для полномочий, предполагающих значительные объемы бюджетных расходов, закрепление полномочий на местном уровне при наличии региональных или даже федеральных норм, устанавливающих потенциальные объемы соответствующих расходных обязательств, влечет риск формирования на местном

уровне нефинансируемых мандатов, что не соответствовало бы концепции рассматриваемого федерального закона;

- **объем перераспределяемого имущества** — чем больше объем работ, связанных с инвентаризацией, документированием, созданием новых управленческих структур, заключением соглашений и т. п. в части имущества, подлежащего перераспределению вслед за перераспределением соответствующих полномочий, тем больше оснований сохранить полномочие на уровне публичной власти, установленном нормами ст. 32 Закона № 33-ФЗ;
- **соответствие международной практике** — этот критерий применялся только в случаях, когда имелись достаточные основания для однозначной оценки такой практики; средний балл, оценивающий соответствующее полномочие, формировался исходя из фактического количества использованных критериев оценки.

Частные критерии

К категории частных (неформализуемых) критериев, отнесены:

- **возможность «эффективного расщепления» полномочий**;
- **возможность (вероятность) асимметричного распределения полномочий для муниципалитетов разных типов**;
- **возможность формирования единых баз данных, платформ, информационных систем**;
- **возможность (вероятность) реализации полномочия с привлечением частных подрядчиков (муниципальные закупки, концессионные соглашения, ГЧП/МЧП).**

Расщепление полномочий, которое было бы эффективным и целесообразным, возможно в двух форматах: по характеру реализации полномочия (регуляторный, финансовый, организационный) и по содержанию (на отдельные подполномочия). Основным является формат реализации полномочия — все предлагаемые решения должны проверяться на соответствие этому критерию. Основными вариантами расщепления в данном случае являются:

— сохранение законодательного регулирования полномочия за субъектом РФ и закрепление организационных полномочий и полномочий по финансированию за муниципальным уровнем;

— закрепление законодательного регулирования и расходного обязательства по финансированию полномочия за субъектом РФ при отнесении организационных полномочий к муниципальному уровню.

Первый вариант возможен, если реализация полномочия не требует существенных финансовых затрат. Например, полномочие по предоставлению помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального образования сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции. Второй может оказаться целесообразным, если ввиду бюджетоемкости полномочия велики риски возникновения нефинансируемого мандата на муниципальном уровне. При этом и объем низовой организационной работы, требуемой для исполнения полномочия, достаточно велик. Напри-

Расщепление полномочий, которое было бы эффективным и целесообразным, возможно в двух форматах: по характеру реализации полномочия (регуляторный, финансовый, организационный) и по содержанию (на отдельные подполномочия)

⁷ В том числе в части обоснования случаев, когда принцип субсидиарности не работает.

⁸ Дополнительным фактором в пользу сохранения (перераспределения) полномочия на местном уровне является наличие в законодательстве императивных или диспозитивных норм, предусматривающих проведение публичных слушаний / общественных обсуждений в соответствующей сфере.



мер, полномочие по обеспечению проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, принятие решения о согласовании переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме, а также осуществление иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством».

Опция содержательного расщепления полномочий обусловлена тем, что некоторые полномочия в формулировке Закона № 33-ФЗ представляют, по сути, конгломерат подполномочий, имеющих разные основания для их закрепления за региональным или за муниципальным уровнем. Они являются достаточно автономными, что делает разнесение их по разным уровням публичной власти относительно беспроблемным⁹. К примеру, в рамках полномочия в жилищной сфере (п. 2 ч. 2 ст. 32 Закона № 33-ФЗ), которое имеет основания для расщепления как по содержанию, так и по характеру реализации, установлены такие различные по своей природе подполномочия, как создание условий для жилищного строительства и обеспечение проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями. При принятии здесь соответствующих решений следует учитывать, к полномочиям какого уровня публичной власти будут отнесены полномочия в сфере градостроительной деятельности (п. 8 ч. 3 ст. 32 Закона № 33-ФЗ), неразрывно связанные с вопросами создания условий для жилищного строительства. Кроме того, исполнение подполномочия по созданию условий для жилищного строительства в разных условиях — доминирования ИЖС или

профессионального многоэтажного жилищного строительства — будет иметь существенно разное наполнение. В таких случаях после принятия базового решения об отнесении рассматриваемого полномочия к определенному уровню публичной власти могут быть приняты уточняющие решения касательно отдельных подполномочий.

К числу других полномочий, имеющих наиболее значимый потенциал расщепления (в пользу муниципального уровня публичной власти), можно также отнести:

— снабжение населения топливом в составе полномочия, установленного п. 1 ч. 2 ст. 32 Закона № 33-ФЗ;

— организацию досуга, массового отдыха жителей муниципального образования, обустройство мест массового отдыха населения в составе полномочия, установленного п. 22 ч. 2 ст. 32 Закона № 33-ФЗ.

Дифференцировать можно не только сами полномочия по их характеру или содержанию, но и муниципальные образования, выборочно устанавливая право реализации полномочия только там, где есть необходимые для этого компетенции¹⁰. Например, для городского округа, на территории которого находится административный центр субъекта. При этом в общем случае данное полномочие сохраняется за региональным уровнем публичной власти.

К числу полномочий, где фактор достаточности компетенций может послужить обоснованием целесообразности асимметричного распределения, можно отнести, например:

— организацию в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством РФ;

— создание условий для предоставления транспортных услуг насе-

¹⁰ Дефицит кадров, отсутствие необходимой для реализации соответствующего полномочия квалификации являлись одним из основных аргументов, обосновывавших происшедшую в последние годы централизацию изначально муниципальных полномочий на региональном уровне.

лению и организацию транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;

— участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению ТКО.

В части возможности формирования единых баз данных, платформ, информационных систем можно предположить, что наличие объективной потребности в централизованной информационной системе, агрегирующей данные с территорий нескольких муниципальных образований, обосновывает закрепление полномочия за региональным уровнем. Тогда как возможность автономного ведения локальных баз данных с минимальными межмуниципальными связями свидетельствует в пользу сохранения полномочия на местном уровне.

Возможность реализации полномочия с привлечением частных подрядчиков может привести к различным выводам в контексте целесообразности их отнесения к тому или иному уровню публичной власти. Многие зависят как от содержания деятельности по предоставлению соответствующей услуги, так и от формата привлечения частных подрядчиков. В случае договоров аренды, подряда и некоторых других, заключаемых по итогам муниципальных закупок, возможность централизации закупок на региональном уровне может быть связана с эффектом масштаба, получения положительных внешних эффектов.

В случае заключения концессионных соглашений на первый план выходит способность публичной стороны соглашения гарантировать условия такого соглашения, имеющего долгосрочный характер. Например, в случае заключения концессионного соглашения в коммунальной сфере это соответствие тарифов на коммунальную услугу утвержденному графику/формуле на весь период действия соглашения.

P. S. Статья подготовлена при поддержке средств целевого капитала фонда «Институт экономики города». Продолжение статьи читайте в следующем номере журнала «Бюджет».

⁹ Возможна и обратная ситуация: полномочия, установленные как отдельные полномочия, являются взаимозависимыми, и решения по их отнесению к определенному уровню публичной власти должны приниматься скоординированно.