



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Распределение полномочий по решению  
вопросов непосредственного обеспечения  
жизнедеятельности населения:  
возможные подходы к принятию решения

А. С. Пузанов  
генеральный директор Фонда «Институт экономики города»

Москва, 27 марта 2026 г.

# Контекст исследования

- ✓ Вступление в силу (в полном объеме – с 2027 года) Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», предусматривающего вариативность распределения полномочий между региональным и местным уровнями публичной власти:
  - риски неоптимального распределения полномочий между региональным и местным уровнями публичной власти в отсутствие четких критериев отнесения полномочий к тому или иному уровню
  - необходимость выработки системы критериев для обоснования решений об оптимальном перераспределении полномочий между региональным и местным уровнями публичной власти
  
- ✓ Цель: сформировать систему критериев, на основе которых могли бы формироваться предложения, приниматься и обосновываться решения по перераспределению полномочий между региональным и местным уровнями публичной власти более прозрачным и оптимальным образом



# Классификация муниципальных полномочий в соответствии с Федеральным законом № 33-ФЗ

Группа полномочий	Количество полномочий	Характеристика	Ключевые примеры	Правовой режим
<b>Неотъемлемые</b>	18	«Ядро» муниципальной автономии, не подлежат перераспределению на региональный уровень	Принятие устава, создание предприятий, развитие внутридворовых территорий, участие в охране здоровья (согласно территориальной программе)	Закреплены в ч. 1 ст. 32, гарантированы напрямую
<b>Передаваемые</b>	29	Основной блок вопросов жизнеобеспечения. Субъект РФ может перераспределить их на региональный уровень, но по умолчанию они осуществляются ОМСУ	Благоустройство, жилищно-коммунальное хозяйство, общее образование, культура, спорт, молодежная политика, муниципальный контроль	Регулируются ч. 2 ст. 32. Для их «изъятия» регионом установлены сроки и финансовые гарантии муниципалитетам
<b>Перераспределяемые (получаемые)</b>	18	По умолчанию отнесены Федеральным законом к ведению субъектов РФ, но могут быть перераспределены на муниципальный уровень	Землеустройство, градостроительство, дорожная деятельность, транспортное обслуживание, охрана окружающей среды, обращение с отходами	Закреплены в ч. 3 ст. 32. Передача возможна только при гарантированном регионом финансовом обеспечении
<b>Факультативные</b>	18	Не отнесены к полномочиям ОМСУ, но могут осуществляться за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов и поступлений по дополнительным нормативам отчислений	Создание муниципальных вузов, музеев, поддержка инвалидов, стратегическое планирование	Закреплены в ст. 37, перечень открыт (ОМСУ вправе осуществлять иные полномочия, если это предусмотрено федеральными законами)

# Международный и российский опыт распределения полномочий между уровнями публичной власти

- ✓ В основе: принцип subsidiarity
- ✓ Основные критерии закрепления полномочий на том или ином уровне публичной власти
  - экономия от масштаба
  - наличие и характер внешних эффектов
  - важность близости «производителя» к потребителям услуги
  - характер предпочтений потребителей услуги и важность его учета
- ✓ Допустимо сочетание в пределах одной сферы полномочий вопросов, отнесенных к ведению региональной власти, и вопросов, отнесенных к ведению местной власти



# Распределение и перераспределение полномочий в субъектах Российской Федерации: текущая ситуация

## Сложившиеся модели распределения полномочий

1. Управляемая централизация (*Московская область*)
2. Кооперативная конструкция с сильным региональным центром (*Республика Татарстан, Республика Башкортостан*)
3. Асимметричная конструкция с сильными городскими округами (*Свердловская область*)
4. Вынужденная централизация (*области Центрального Черноземья и Нечерноземья*)

## Перераспределение полномочий в 2024 - 2025 гг.

1. Земельные отношения и градостроительная деятельность (*54 региона*)
2. Предоставление транспортных услуг и организация транспортного обслуживания населения (*29 регионов*)
3. Водоснабжение и водоотведение (*18 регионов*)
4. Дорожная деятельность (*17 регионов*)
5. Рекламная деятельность (*17 регионов*)

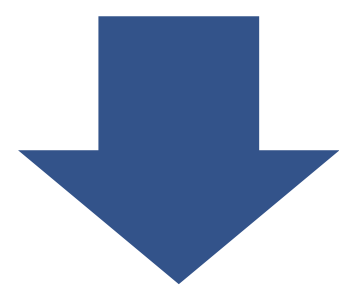
(по данным Доклада о состоянии и развитии местного самоуправления в Российской Федерации в 2024-2025 гг. ВАРМСУ)



# Критерии перераспределения полномочий между региональным и местным уровнями публичной власти

## Универсальные (формализуемые) критерии

1. Экономия от масштаба
2. Внешние эффекты
3. Учет локальных предпочтений, в том числе необходимость / целесообразность публичных слушаний при принятии решений
4. Риски избыточной бюрократизации
5. Риски формирования нефинансируемых мандатов
6. Объем перераспределяемого имущества
7. Соответствие международной практике (*доп. критерий*)



Пятибалльная оценка (чем выше балльное значение, тем больше оснований для сохранения полномочия на местном уровне или для перераспределения его на местный уровень)

## Частные (неформализуемые) критерии

1. Возможность «эффективного расщепления» полномочий по уровням реализации и по составу «подполномочий»
2. Решение о перераспределении «смежного» полномочия
3. Возможность (вероятность) асимметричного распределения полномочий для муниципалитетов разных типов
4. Возможность (вероятность) реализации полномочия с привлечением частных подрядчиков
5. Возможность формирования единых баз данных, платформ, информационных систем
6. Сложившаяся в регионе модель организации местного самоуправления



# Уровни реализации полномочия по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения: варианты расщепления

## Уровни реализации полномочия:

1. Регуляторный
2. Финансовый
3. Организационный

## Возможные варианты расщепления полномочия:

1. Регуляторный уровень – субъект Российской Федерации / Финансовый и организационный уровни – муниципалитет (для случаев, когда реализация полномочия не требует существенных финансовых затрат)
2. Регуляторный уровень и финансовый уровни – субъект Российской Федерации / Организационный уровень – муниципалитет (для случаев, когда велики риски возникновения нефинансируемых мандатов)



# Оценка полномочий с точки зрения частных (неформализуемых) критериев

## 1. Возможность (вероятность) реализации полномочия с привлечением частных подрядчиков

Разнообразие факторов, могущих оказать влияние: Договоры аренды, подряда и т. п. – возможные эффекты централизации закупок;  
Концессионные соглашения - способность публичной стороны соглашения гарантировать условия, имеющие долгосрочный характер

## 2. Возможность эффективного «содержательного расщепления» полномочий

Некоторые полномочия (например, в жилищной сфере) представляют, по сути, конгломерат «подполномочий», имеющих разные основания для закрепления за региональным или муниципальным уровнем и притом достаточно автономных

## 3. Решение о перераспределении «смежного» полномочия

Существуют взаимосвязанные публичные услуги, сформулированные как самостоятельные полномочия. Пример: содержание мест захоронения и предоставление ритуальных услуг

## 4. Возможность (вероятность) асимметричного распределения полномочий для муниципалитетов разных типов

Полномочия могут не устанавливаться единообразно для всех муниципальных образований в регионе, а дифференцироваться по типам муниципальных образований или иным критериям. Например, при отнесении полномочия в целом к региональному уровню возможно сохранение его на муниципальном уровне в тех муниципальных образованиях, где есть соответствующий кадровый потенциал (административный центр субъекта Российской Федерации, иные крупные экономические центры)

## 5. Возможность формирования единых баз данных, платформ, информационных систем

Развитие информационно-коммуникационных технологий позволяет эффективно реализовывать полномочия на региональном уровне публичной власти при условии грамотного алгоритма взаимодействия с муниципальным уровнем

## 6. Сложившаяся в регионе модель организации местного самоуправления

При наличии нескольких «равнозначных» вариантов целесообразно сохранять сложившееся распределение между уровнями публичной власти, особенно если соответствующие решения были приняты относительно недавно и оценка их эффективности преждевременна



# Полномочия органов местного самоуправления, которые могут быть перераспределены для осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ)

## 1 группа. Нет оснований для перераспределения (не менее 4 баллов)

- Присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети...
- Утверждение **правил благоустройства** территории муниципального образования, организация благоустройства
- Создание условий для развития местного традиционного **народного художественного творчества**, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов
- Создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами **организаций культуры**, организации досуга, массового отдыха, обустройство мест массового отдыха
- Сохранение, использование и популяризация **объектов культурного наследия** (памятников истории и культуры), охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального образования
- Оказание поддержки социально ориентированным **некоммерческим организациям**, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)

- ✓ Для данных полномочий характерны **отсутствие значимых эффектов экономии от масштаба**, высокая значимость «близости к населению» и высокие риски бюрократизации
- ✓ При перераспределении полномочий **в сфере культуры** особенно велик риск их «растворения» в региональной системе приоритетов в ущерб местной специфике



# Полномочия органов местного самоуправления, которые могут быть перераспределены для осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ) - 2

## 2 группа. В основном рекомендуется оставить на местном уровне (3,7 - 4 балла)

- Организация предоставления общедоступного и бесплатного **дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования** по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, организация предоставления дополнительного образования, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях
- Обеспечение условий для развития на территории муниципального образования **физической культуры и спорта**, в том числе содействие развитию и обеспечению доступности массового спорта, развитие детско-юношеского спорта, организация и проведение официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий
- Организация **библиотечного обслуживания населения**, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального образования
- Осуществление учета **личных подсобных хозяйств** в похозяйственных книгах
- Содержание **мест захоронения**
- Разработка и осуществление мер, направленных на укрепление **межнационального и межконфессионального согласия**, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов
- Содействие развитию **малого и среднего предпринимательства**

- ✓ Для данных полномочий характерны высокая значимость «близости к населению» и высокие риски бюрократизации
- ✓ В отношении полномочий в сфере **образования, спорта и библиотечного обслуживания**, следует учитывать, что соответствующие объекты глубоко встроены в социальную ткань города, а в небольших муниципалитетах являются одними из немногих «точек сборки». Их перераспределение ослабит социальные взаимосвязи и может негативно отразиться на социальном самочувствии граждан
- ✓ Полномочия в сфере содействия **малому и среднему предпринимательству** являются одним из важных каналов влияния муниципалитета на экономическое развитие территории

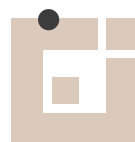


# Полномочия органов местного самоуправления, которые могут быть перераспределены для осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ) - 3

## 3 группа. Требуется обсуждение (3,3 – 3,6 баллов)

- Организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом
- Обеспечение нуждающихся 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 МКД...
- Предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального образования сотруднику, замещающему должность участкового **уполномоченного полиции**
- Создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами **связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания**
- Формирование и содержание **муниципального архива**
- Обеспечение выполнения работ, необходимых для создания **искусственных земельных участков** для нужд муниципального образования
- Обеспечение первичных мер **пожарной безопасности** в границах муниципального образования
- Оказание поддержки **научной, научно-технической и инновационной деятельности**, осуществляемой на территории муниципального образования, принятие программ, организация и проведение мероприятий, направленных на популяризацию науки
- Организация и осуществление мероприятий **по работе с детьми и молодежью**, участие в реализации молодежной политики
- Осуществление видов **муниципального контроля**

- ✓ Для полномочий в жилищно-коммунальной сфере характерны **высокие риски возникновения нефинансируемых мандатов и высокая вариативность расщепления полномочий** как по уровню реализации, так и по содержательному разделению «подполномочий»
- ✓ Для ряда полномочий оптимальное решение будет зависеть от стадии формирования единых баз данных, платформ, информационных систем в соответствующей сфере



# Полномочия органов местного самоуправления, которые могут быть перераспределены для осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ) - 4

## 4 группа. Есть существенные основания для перераспределения на региональный уровень (2,8 – 3 балла)

- Осуществление мероприятий по обеспечению **организации отдыха детей** в каникулярное время
- Принятие решений и проведение на территории муниципального образования мероприятий по выявлению **правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости**, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в ЕГРН
- Осуществление выявления **объектов накопленного вреда окружающей среде** и организация ликвидации такого вреда
- Организация **профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц**, замещающих муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных предприятий и учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы
- Создание условий для развития **сельскохозяйственного производства**, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

✓ Возможно **асимметричное распределение полномочий** с сохранением на муниципальном уровне только в муниципалитетах-административных центрах, иных муниципалитетах с высоким уровнем компетенций и бюджетной обеспеченности



# Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, которые могут быть перераспределены для осуществления органами местного самоуправления (ч. 3 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ)

## 1 группа. Есть существенные основания для перераспределения на местный уровень (более 3,6 баллов)

- **Дорожная деятельность** в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок, организация дорожного движения...
- Создание условий для предоставления **транспортных услуг** населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования
- Организация **ритуальных услуг**
- Разработка и **утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки**, утверждение документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах муниципального образования, выдача разрешений на строительство...
- Принятие решения об **изменении одного вида разрешенного использования** земельного участка на другой, принятие решения о переводе земельных участков, находящихся в частной собственности, из одной категории в другую...
- Осуществление мероприятий по обеспечению **безопасности людей на водных объектах**, охране их жизни и здоровья

- ✓ Представлен ряд «классических» муниципальных полномочий:
  - общественный транспорт
  - ритуальные услуги
  - полномочия в сфере градорегулирования
  - изменение видов разрешенного использования земельных участков
- ✓ Реализация этих полномочий требует хорошего знания и учета местной специфики, что затруднительно реализовать с регионального уровня



# Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, которые могут быть перераспределены для осуществления органами местного самоуправления (ч. 3 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ) (2)

## 2 группа. Есть некоторые основания для перераспределения на местный уровень (3,6 баллов)

- Разработка и утверждение **программ комплексного развития** систем коммунальной инфраструктуры, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры, программ комплексного развития социальной инфраструктуры муниципального образования...
- Принятие решений о **создании, об упразднении лесничеств**, создаваемых в их составе участковых лесничеств, расположенных на землях населенных пунктов, установлении и изменении их границ...
- Осуществление мероприятий по **лесоустройству** в отношении лесов, расположенных на землях населенных пунктов, входящих в состав территорий муниципального образования
- Утверждение схемы **размещения рекламных конструкций**, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального образования, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций...
- Создание, содержание и организация деятельности **аварийно-спасательных служб** и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования

- ✓ В отношении полномочий этой группы принятие решений на региональном или на местном уровне происходит с учетом следующих критериев:
  - леса, расположенные на землях населенных пунктов, признаются **объектами охраны окружающей среды**, в отношении которых действует специальное регулирование, что отличает их от эксплуатационных лесов
  - основным критерием принятия решений о размещении и эксплуатации рекламных конструкций на региональном уровне является финансовая эффективность, а на местном – учитывается и эстетический компонент
  - деятельность аварийно-спасательных объединений на территории муниципальных образований связана не с вопросами, находящимися в ведении МЧС, а с более мелкими и насущными потребностями населения
- ✓ Возможно **асимметричное распределение полномочий** с передачей на муниципальный уровень только в муниципалитетах-административных центрах (иных муниципалитетах с высоким уровнем компетенций) полномочий в сферах:
  - Программ комплексного развития инфраструктуры;



# Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, которые могут быть перераспределены для осуществления органами местного самоуправления (ч. 3 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ) (3)

## 3 группа. Нет выраженных оснований для перераспределения на местный уровень для всех муниципальных образований (менее 3,6 баллов)

- Организация мероприятий по **охране окружающей среды** в границах муниципального образования...
- Утверждение и реализация программ в области **энергосбережения** и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов...
- Участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, **захоронению ТКО**
- Организация в соответствии с федеральным законом выполнения комплексных **кадастровых работ** и утверждение карты-плана территории
- Организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от **чрезвычайных ситуаций** природного и техногенного характера...
- Установление **правил использования водных объектов** общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов...
- Оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в **охране общественного порядка**, создание условий для деятельности народных дружин

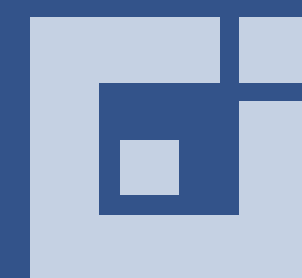
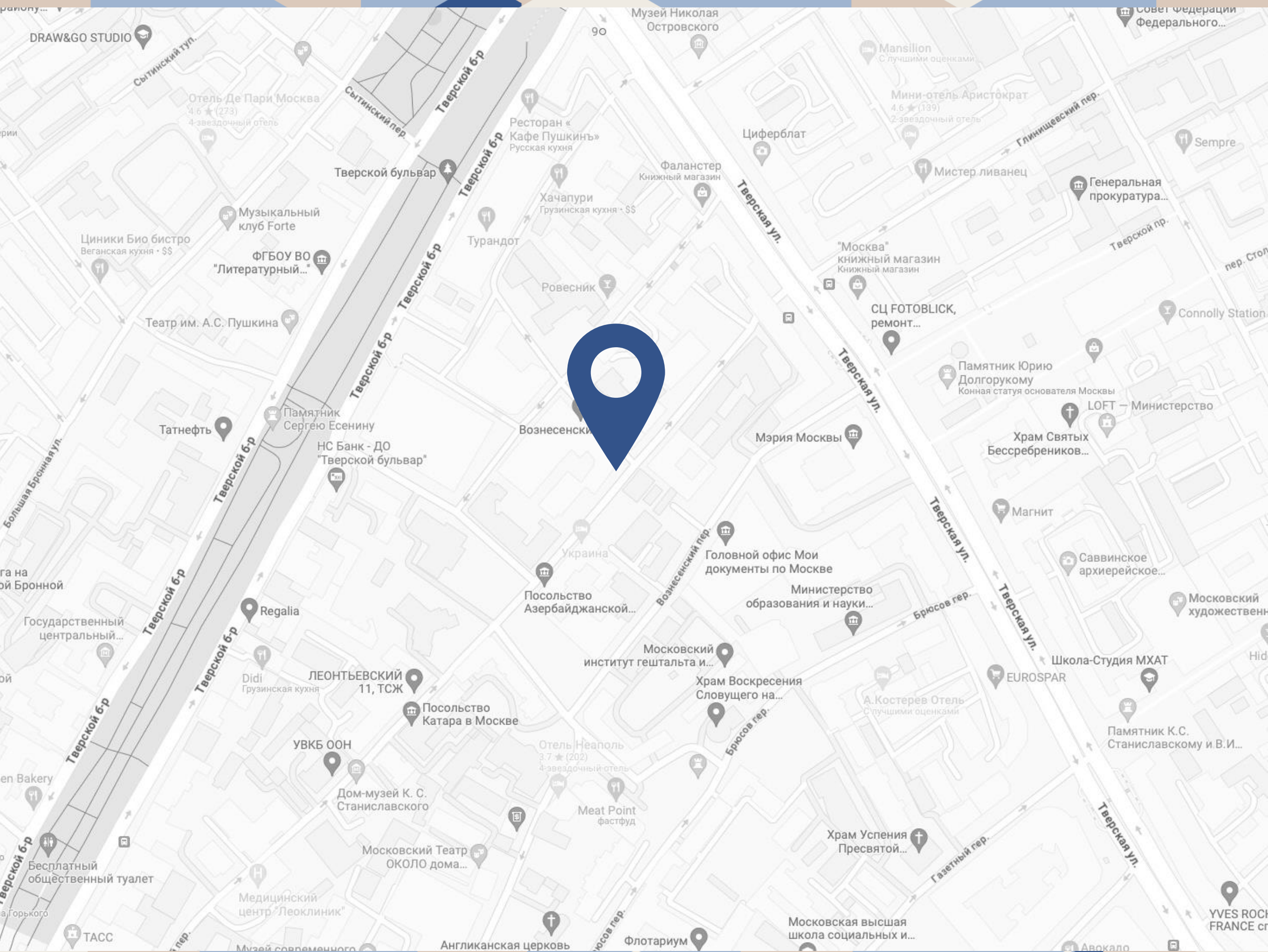
- ✓ Возможно **асимметричное распределение полномочий** с передачей на муниципальный уровень только в муниципалитетах-административных центрах (иных муниципалитетах с высоким уровнем компетенций и бюджетной обеспеченности) полномочий в сферах:
  - Комплексных кадастровых работ;
  - Охране общественного порядка
  - Энергосбережения и повышения энергетической эффективности



# Возможные направления использования и дальнейшего развития предлагаемых подходов

1. Использование системы критериев и аргументов при переговорах между представителями органов публичной власти по поводу перераспределения полномочий
2. Придание предлагаемым критериям количественных «весов», отражающих приоритеты территориальных сообществ
3. Оцифровка частных критериев исходя из специфики территории





## ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125375, Москва, Леонтьевский пер., д. 21/1, стр. 1, офис 7

Тел.: +7 (495) 212 05 11, +7 (915) 083 09 20

E-mail: [mailbox@urbaneconomics.ru](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)

Web-site: [www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)

