

Е.В. КИСКИН

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ КАК НОВАЯ МОДЕЛЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ: НЕОБХОДИМ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

Вступление в силу с 1 января 2027 г. норм нового федерального закона о местном самоуправлении, регулирующих компетенцию муниципалитетов, делает актуальным формирование стратегического подхода к распределению полномочий между региональными и местными властями. С учетом этого в статье предпринимается попытка анализа института перераспределения полномочий органов местного самоуправления с позиций его законодательного регулирования и практики применения в регионах. Основное внимание уделено исследованию законов всех субъектов Российской Федерации о перераспределении полномочий. Автор приходит к выводу, что регионы чаще всего перераспределяют в свою пользу полномочия, которые не требуют значительных финансовых затрат, но имеют высокий потенциал властного воздействия на развитие муниципалитетов. Отмечаются риски такого подхода, в т.ч. снижение социальной эффективности местного самоуправления. Результаты исследования подчеркивают необходимость стратегического подхода к определению на региональном уровне сферы компетенции муниципалитетов в целях достижения баланса между операционной и социальной эффективностью местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, компетенция, перераспределение полномочий, стратегия, правотворческая стратегия, эффективность местного самоуправления.

JEL: K10, K19, E61

Перераспределение полномочий: роль и значение в системе законодательного регулирования компетенции муниципалитетов

В развитии законодательного регулирования собственной компетенции¹ органов местного самоуправления в современной России можно выделить *три этапа*.

¹ Собственная компетенция осуществлялась самостоятельно, под свою ответственность и за счет собственных доходов местных бюджетов. Она противопоставлялась отдельным государственным полномочиям, которые могли передаваться муниципалитетам с соответствующими целевыми финансовыми ресурсами (субвенциями).

На *первом этапе* (1991–2003 гг.) законодатель не фиксировал закрытый перечень полномочий органов местного самоуправления, указывая на возможность дополнения перечисленных в федеральном законе полномочий, и не устанавливал какие-либо процедурные или финансовые гарантии при расширении сферы компетенции муниципалитетов.

Начало *второго этапа* ознаменовалось принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Названный закон четко разграничил понятия «вопросы местного значения», постулировавшиеся как предметы ведения (сферы деятельности), и «полномочия» – конкретные меры властного воздействия на указанные предметы ведения.

Федеральный закон № 131-ФЗ исходил из жесткого распределения предметов ведения между уровнями публичной власти, а также внутри местного уровня – между видами муниципальных образований (ст. 14, 15, 16, 16.2). А конкретные полномочия по вопросам местного значения определялись отраслевыми федеральными законами. При этом декларировалось, что все предусмотренные федеральными законами полномочия за пределами установленного круга вопросов местного значения считаются переданными отдельными государственными полномочиями, что означает необходимость предоставления субвенций на их осуществление (ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ). Однако *на практике выдержать эту модель не удалось*. Уже в момент принятия Федерального закона № 131-ФЗ ряд полномочий, традиционно осуществляемых органами местного самоуправления (например, по согласованию перепланировки и переустройства жилых помещений, переводу их в нежилые), оказались за пределами вопросов местного значения.

Происходящие в настоящее время изменения законодательного регулирования компетенции муниципалитетов в связи с принятием Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ), по нашему мнению, можно определить как *третий этап развития такого регулирования*. Он характеризуется отказом от разграничения предметов ведения (сфер деятельности) и полномочий органов местного самоуправления, формулированием исчерпывающего (максимального) перечня собственных полномочий органов местного самоуправления (по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения – в терминологии Федерального закона № 33-ФЗ), который не может дополняться, но может конкретизироваться отраслевыми федеральными законами.

И самое главное – субъектам Российской Федерации предоставлена *широчайшая дискреция в определении круга полномочий конкретного муниципалитета* по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения путем перераспределения этих полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Федерации.

Сам механизм перераспределения полномочий органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти регионов появился в 2014 г.² С учетом корректировок, внесенных в 2016 г., он предусматривал право субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, передавать отдельные полномочия органов местного самоуправления для осуществления органам государственной власти субъекта Федерации. Перераспределение полномочий допускалось с начала очередного финансового года и на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Какую цель преследовал законодатель при введении данного института, *установить весьма затруднительно*.

Российские законы традиционно не имеют преамбул, которые бы содержали мотивы введения того или иного государственного регулирования. *Travaux préparatoires* нам также не поможет: соответствующие положения были дополнены поправками при рассмотрении законопроекта во втором чтении, поэтому их описания нет в пояснительной записке к законопроекту³. Вместе с тем, с точки зрения профильного комитета Государственной Думы, этот институт является способом временного осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления и не изменяет установленного разграничения полномочий между уровнями власти⁴.

В методических рекомендациях Минрегиона России, который в то время отвечал за государственную политику в сфере местного самоуправления, перечислены некоторые цели перераспределения полномочий: повышение эффективности управления инфраструктурой урбанизированных территорий, реализация проектов развития территорий, сосредоточение ресурсов для эффективного решения одного или нескольких вопросов местного значения⁵.

² Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 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”».

³ Проект Федерального закона № 469827-6 «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”» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/469827-6>

⁴ Вопросы и ответы // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/voprosy-i-otvety/131-fz/voprosy-mestnogo-znacheniya/d1996bad-9f01-4a4e-8869-813b53cf9ed8/> (дата обращения: 09.07.2025).

⁵ Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 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 (разработаны Минрегионом России, 2014 г.)”». URL: http://smotomsk.ru/files/Dokumenty/2014/38-14_Metod_rekomendacii.pdf

Конституционный Суд Российской Федерации, делая вывод о конституционности этого института, опирался на положения Конституции Российской Федерации о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти (ч. 3 ст. 132) и об отнесении вопросов установления компетенции местного самоуправления в соответствии с общими принципами его организации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «н» ч. 1 ст. 72). При этом Конституционный Суд также указал, что нормы федеральных законов не предполагают произвольного перераспределения полномочий⁶.

Законодатель обошел стороной финансовые аспекты перераспределения полномочий. Однако, учитывая отсутствие в Бюджетном кодексе Российской Федерации соответствующих механизмов, сложилось консолидированное мнение, что, изымая у органов местного самоуправления полномочия, государственные органы субъектов *не вправе изъять доходы местных бюджетов* [1].

Таким образом, до принятия Федерального закона № 33-ФЗ институт перераспределения полномочий рассматривался как экстраординарный, но в новом Законе он становится базовым инструментом разграничения компетенции между регионом и муниципалитетами, что мы подробно опишем ниже.

Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти: практика субъектов Российской Федерации

Автор проанализировал законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти, принятые в субъектах Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя) При этом использовались тексты, размещенные на официальном интернет-портале правовой информации (pravo.gov.ru), а также в справочно-правовых системах «КонсультантПлюс» и «Гарант».

Анализ показал, что субъекты Российской Федерации *весьма активно пользовались предоставленным правом* перераспределять в свою пользу полномочия муниципалитетов. По состоянию на начало 2025 г. законы о перераспределении полномочий действовали в 68 субъектах Российской Федерации (79% от выборки) во всех федеральных округах (а также в регионах, не входящих в федеральные округа — в Запорожской и Херсонской областях).

⁶ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2022 г. № 2634-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Каргина Дмитрия Валентиновича на нарушение его конституционных прав ч. 5 ст. 2 Федерального закона “Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”».

Не используют механизм перераспределения полномочий 18 субъектов Российской Федерации (Амурская область, Архангельская область, Брянская область, Донецкая Народная Республика, Кировская область, Курганская область, Луганская Народная Республика, Приморский край, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Сахалинская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО – Югра). Причем только в четырех из них такой механизм когда-либо действовал.

Перераспределяются полномочия, относящиеся к 31 отрасли законодательства и к 23 вопросам местного значения (для анализа использовался перечень вопросов местного значения городских, муниципальных округов как наиболее полный – ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ), а также к двум вопросам, не относящимся к вопросам местного значения, – распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, и отдельные полномочия в сфере охраны здоровья граждан (не относящиеся к вопросу местного значения по обеспечению доступности медицинской помощи).

Следует отметить, что Федеральным законом № 131-ФЗ перераспределение полномочий допускается только по вопросам местного значения. Вместе с тем ряд отраслевых законов⁷ допускают перераспределение полномочий в сферах, которые к вопросам местного значения не относятся.

Лидеры по числу перераспределенных полномочий – Ненецкий АО (20 групп полномочий по 17 вопросам местного значения, а также распоряжение неразграниченными землями), Московская область (12 групп полномочий по 10 вопросам местного значения и распоряжение неразграниченными землями) и Пермский край (7 групп полномочий по 5 вопросам местного значения). Так, Ненецкий АО перераспределил в пользу органов государственной власти полномочия органов местного самоуправления в сферах градостроительства, электроснабжения, газоснабжения, перевозки пассажиров общественным транспортном, образования, дорожной деятельности, управления муниципальным жилищным фондом, библиотечного обслуживания, обеспечения услугами организаций культуры, поддержки народных художественных промыслов, физической культуры и спорта, организации аварийно-спасательных служб, поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций, торговой деятельности, организации работы с детьми и молодежью, распоряжения неразграниченными землями и др. При этом только полномочия в градостроительной и земельной сфере перераспределены от всех муниципальных образований региона, в остальных случаях – перечень варьируется у муниципальных образо-

⁷ Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

ваний разных видов⁸. Большинство этих полномочий – в числе наиболее затратных для местных бюджетов. Так, по данным Минфина России, в 2024 г. в структуре расходов местных бюджетов лидировали расходы на образование (47%), жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство (15%), национальную экономику, в т.ч. транспорт и дорожную деятельность (13%)⁹.

Если углубиться в конкретные перераспределяемые полномочия, то картина выглядит еще более масштабной. Например, Московская область передала для осуществления органам государственной власти следующие полномочия:

- присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети;
- согласование переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме;
- подготовка генеральных планов муниципальных округов, городских округов,
- подготовка правил землепользования и застройки муниципальных округов, городских округов;
- подготовка документации по планировке территории муниципального округа, городского округа, выдача градостроительных планов земельных участков;
- выдача разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию;
- предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;
- выдача разрешения на право организации розничного рынка на территории муниципального образования Московской области;
- определение порядка деятельности общественных кладбищ, крематориев;
- утверждение и актуализация схем теплоснабжения;
- установление надбавок к тарифам на услуги организаций коммунального комплекса;
- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- организация и осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства;

⁸ Закон Ненецкого автономного округа от 19 сентября 2014 г. № 95-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа и органами государственной власти Ненецкого автономного округа».

⁹ Результаты мониторинга местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2024 год. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/06/main/Rezultaty_monitoringa_mestnykh_budzhetov.pdf

- проведение аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителей муниципальных дошкольных и общеобразовательных организаций;
- полномочия по комплексному развитию территорий;
- строительство (реконструкция) объектов капитального строительства социальной инфраструктуры местного значения, автомобильных дорог общего пользования местного значения, финансирование которых будет осуществляться за счет средств бюджета Московской области;
- капитальный ремонт объектов капитального строительства социальной инфраструктуры местного значения, финансирование которых будет осуществляться за счет средств бюджета Московской области.

А от органов местного самоуправления городского округа Долгопрудный и Можайского муниципального округа перераспределены также полномочия по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по муниципальным маршрутам регулярных перевозок¹⁰.

Как видим, в Московской области, в отличие от Ненецкого АО, перераспределяются полномочия, не требующие существенных рас-

¹⁰ Закон Московской области от 24 июля 2014 г. № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области», Закон Московской области от 27 декабря 2017 г. № 250/2017-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области по комплексному развитию территории», Закон Московской области от 26 декабря 2017 г. № 241/2017-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области», Закон Московской области от 28 октября 2021 г. № 189/2021-ОЗ «О перераспределении полномочий по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом между органами местного самоуправления городского округа Долгопрудный Московской области и Можайского муниципального округа Московской области и органами государственной власти Московской области», Закон Московской области от 29 декабря 2021 г. № 305/2021-ОЗ «О перераспределении между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области полномочий по осуществлению строительного контроля», Закон Московской области от 15 декабря 2023 г. № 242/2023-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и исполнительными органами Московской области по осуществлению проектных и (или) изыскательских работ, работ по строительству (реконструкции) объектов капитального строительства социальной инфраструктуры местного значения, автомобильных дорог общего пользования местного значения, а также работ по капитальному ремонту, оснащению, благоустройству территорий объектов капитального строительства социальной инфраструктуры местного значения, финансирование которых будет осуществляться за счет средств бюджета Московской области», Закон Московской области от 25 декабря 2024 г. № 272/2024-ОЗ «О перераспределении между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и исполнительными органами Московской области отдельных полномочий в сфере образования».

ходов бюджета субъекта Федерации (за небольшим исключением), но сосредотачивают в руках региона значительные властные рычаги и позволяют оказывать определяющее влияние на развитие территорий муниципалитетов.

Число регионов, практикующих перераспределение полномочий, с разбивкой по сферам деятельности, объему перераспределяемых полномочий и видам муниципальных образований приведено в *таблице*.

Число субъектов Российской Федерации, перераспределивших полномочия органов местного самоуправления для осуществления органам государственной власти (на 1 января 2025 г.)

Сферы деятельности (часть вопросов местного значения деагрегированы по отраслям законодательства)	Группа полномочий по 33-ФЗ	Число субъектов Российской Федерации, перераспределивших полномочия, единиц						
		всего	в т.ч. по объему перераспределенных полномочий в указанной сфере		в т.ч. по кругу муниципальных образований			
			полностью	частично	все	отдельных видов	отдельные (поименованные)	
							всего	в т.ч. адм. центры
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Полномочия по вопросам местного значения</i>								
Градостроительная деятельность	3	43	17	26	27	2	14	8
Водоснабжение и водоотведение	2	17	11	6	8		9	2
Теплоснабжение	2	9	4	5	4	2	3	1
Электроснабжение	2	9	8	1	6	1	2	
Газоснабжение	2	3	3		2	1		
Пассажирские перевозки	3	25	24	1	7	1	17	9
Образование	2	6	1	5	4	1	1	1
Дорожная деятельность	3	17	2	15	8	3	6	4

Источник: составлено автором по: тексты законов субъектов Российской Федерации, размещенные на официальном интернет-портале правовой информации (pravo.gov.ru), в СПС «КонсультантПлюс», «Гарант».

Продолжение табл.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Муниципальный жилищный контроль	2	1	1				1	1
Управление муниципальным жилищным фондом	2	1		1		1		
Жилищные отношения	2	2		2		2		
Наружная реклама	3	11	8	3	7	1	3	2
Защита городских лесов	3	1	1				1	1
Библиотечное обслуживание	2	1	1			1		
Культура	2	1	1			1		
Поддержка народных художественных промыслов	2	1	1			1		
Физическая культура и спорт	2	1	1			1		
Деятельность аварийно-спасательных служб	3	1	1			1		
Поддержка социально-ориентированных некоммерческих организаций	2	1	1			1		
Развитие сельского хозяйства	2	1	1			1		
Муниципальный лесной контроль	2	1	1			1		
Создание искусственных земельных участков	2	1	1			1		
Комплексные кадастровые работы	3	1	1			1		
Торговля, в т.ч. нестационарная	2	3	2	1	1	1	1	1
Работа с детьми и молодежью	2	1	1			1		
Погребение и похоронное дело	2/3	3		3	3			

О к о н ч а н и е т а б л .

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Благоустройство территорий	2	2		2	2			
Обустройство мест массового отдыха	2	1		1			1	1
Присвоение адресов	2	1	1		1			
<i>Полномочия в отраслях, не относящихся к вопросам местного значения</i>								
Охрана здоровья граждан		1	1		1			
Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена		35	21	14	17	2	16	13

Как свидетельствуют приведенные данные, наиболее часто перераспределяются полномочия в сферах градостроительства и распоряжения землей (43 и 35 регионов соответственно), которые не требуют значительных затрат на их осуществление, но позволяют существенно влиять на местные рынки и социально-экономическое развитие муниципалитетов.

Далее следуют полномочия в сферах организации пассажирских перевозок, дорожной деятельности и рекламы (25, 17 и 11 регионов соответственно). Здесь, как нам представляется, также действуют экономические резоны – возможность влияния на рынки и особенность финансирования дорожной деятельности за счет дорожных фондов, которые у муниципалитетов в основном наполняются из региональных средств.

Из относительно затратных активно перераспределяются только полномочия в сфере водоснабжения и водоотведения (17 регионов), теплоснабжения и электроснабжения (по 9 регионов). Обращает внимание также частое перераспределение полномочий органов местного самоуправления административных центров субъектов Российской Федерации, где региональные власти хотят укрепить свое влияние.

Механизм перераспределения полномочий используется также для управления агломерационными процессами. Например, в Нижегородской области, в законе прямо указано, что ряд полномочий перераспределяется в целях «обеспечения единых подходов и стандартов при осуществлении градостроительной деятельности, создания комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности граждан, развития инвестиционно-промышленного потенциала Нижегородской агломерации, объединяющей территории городского

округа город Нижний Новгород и территорий граничащих с ним городского округа город Дзержинск, Богородского муниципального округа, Кстовского муниципального округа Нижегородской области»¹¹. При этом перераспределены полномочия в градостроительной и земельной сферах.

***Перераспределение полномочий муниципалитетов
как правотворческая стратегия
(в свете нового закона о местном самоуправлении)***

Если в соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ, как было указано выше, перераспределение полномочий все же было экстраординарным механизмом, то новый Федеральный закон № 33-ФЗ закрепляет его в качестве основного способа определения объема компетенции конкретных муниципальных образований. Соответствующие нормы закона вступят в силу с 1 января 2027 г.

Закон отказывается от описания сфер деятельности муниципалитетов – вопросов местного значения, распределяя полномочия по таким вопросам, именуемым им вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Между тем большинство таких полномочий текстуально совпадают с формулировками вопросов местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ [2].

Перечень полномочий постулируется как закрытый, при этом они разделены на три группы в зависимости от возможности их перераспределения.

К *первой группе* отнесены полномочия, которые всегда осуществляются только органами местного самоуправления за счет собственных доходов местных бюджетов, их перераспределение в пользу органов государственной власти субъектов Российской Федерации не допускается. В данную группу попали в основном общеуправленческие функции, осуществляемые применительно ко всем сферам деятельности муниципалитетов (принятие правовых актов, управление местным бюджетом и имуществом, муниципальными предприятиями и учреждениями, учреждение СМИ для обнародования официальной информации и т.п.). Из отраслевых полномочий в эту группу вошли в основном полномочия в сфере правопорядка и безопасности, принадлежность которых именно к местным вопросам и ранее вызвала и сейчас вызывает сомнение. Это, например, осуществление мер по противодействию коррупции, участие в профилактике терроризма и экстремизма, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке.

Из безоговорочно местных дел к группе неотчуждаемых полномочий отнесено только развитие внутривортовых территорий, выделенных

¹¹ Закон Нижегородской области от 23 декабря 2014 г. № 197-З «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области».

из сферы благоустройства. При этом понятие «внутридворовая территория» законодательство России *не раскрывает*. Конституционный Суд определял ее как территорию со стороны входов в жилую часть многоквартирного дома, содержащую элементы благоустройства, необходимые для функционирования дома, и ограниченную жилыми зданиями, строениями, сооружениями или ограждениями, включая подходы и подъезды к дому, автостоянки, территории зеленых насаждений, площадки для игр, отдыха и занятия спортом, хозяйственные площадки¹². Содержание данного полномочия вызывает много вопросов, особенно в соотношении с полномочиями в сфере благоустройства. Например, подлежат ли регулированию вопросы благоустройства внутридворовых территорий в правилах благоустройства?

Во *вторую группу* входят отраслевые полномочия, которые по умолчанию исполняются органами местного самоуправления, но могут быть перераспределены для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом регионы осуществляют перераспределенные полномочия за счет средств своих бюджетов, доходы местных бюджетов изъяты быть не могут. К числу таких полномочий отнесены 29 сфер управления, традиционно относимых к кругу местных дел (благоустройство, коммунальное хозяйство, общее и дополнительное образование, культура, физкультура и спорт и т.д.). Это наиболее затратные полномочия муниципалитетов (в 2024 г. совокупно более 75% расходов местных бюджетов¹³).

Ко второй группе также отнесены полномочия по муниципальному контролю:

- за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения;
- в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории муниципального образования;
- в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения;
- на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве;
- в жилищной, земельной, лесной сферах (муниципальный жилищный, земельный, лесной контроль).

¹² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2021 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, ч. 7 ст. 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзаца двадцать второго ч. 1 ст. 2, п. 25 ч. 1 ст. 16 и п. 3 ч. 2 ст. 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.С. Дадашова, И.Н. Касимова и других». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104200023>

¹³ Результаты мониторинга местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2024 г. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/06/main/Rezultaty_monitoringa_mestnykh_budzhetrov.pdf.

При этом закон запрещает перераспределять полномочия по контролю отдельно от основного материального полномочия (например, лесной контроль отдельно от полномочий по лесоустройству и охране лесов), хотя в настоящее время подобное дробление практикуется регионами, например, Московской областью, перераспределившей в пользу региона только контроль в сфере благоустройства (см. выше).

К *третьей группе* отнесены полномочия, которые по умолчанию будут осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации, но могут быть перераспределены в пользу органов местного самоуправления при условии обязательной передачи дополнительных ресурсов (дополнительных доходов бюджета и (или) имущества. Это, в частности, полномочия в сферах транспорта и дорожной деятельности, градостроительства, наружной рекламы.

Интересно, что все эти полномочия в настоящее время входят в число лидеров по переопределению регионами (см. табл. 1). По всей видимости, при конструировании соответствующих перечней законодатель опирался в т.ч. на существующую статистику перераспределения.

Важно, что полномочия, второй и третьей групп независимо от их осуществления органами государственной власти атрибутируются как муниципальные — полномочия по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения — и не могут быть переданы муниципалитетам в качестве отдельных государственных полномочий. Правовым последствием данного положения, по-видимому, будет являться обязательность применения форм непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления (референдумов, сходов) и участия граждан в осуществлении местного самоуправления (собраний, публичных слушаний, территориального общественного самоуправления и т.п.) при исполнении данных полномочий, в т.ч. органам государственной власти регионов. Полномочия могут быть переопределены полностью или частично, в отношении всех муниципальных образований, отдельных их видов или в отношении индивидуально поименованных муниципальных образований.

Таким образом, перед регионами стоит масштабная задача — определить объем компетенции органов местного самоуправления на своей территории (сделать это нужно до 1 января 2027 г.). При этом закон требует, чтобы полномочия перераспределялись на срок не менее срока легислатуры регионального парламента (5 лет).

Соответственно, очень важно, чтобы *распределение полномочий между регионами и муниципалитетами не было волюнтаристским*. Здесь требуется построение публичной стратегии, позволяющей обеспечить максимально эффективное использование государственными ведомствами публичных ресурсов и властных полномочий для достижения публичных (общественно значимых) целей [3, р. 1]. При этом такая стратегия прежде всего является правотворческой, поскольку инструментом перераспределения полномочий является законодательное регулирование.

Как мы уже писали ранее, правотворческая стратегия как эффективная нормативная модель предполагает, во-первых, определение

целей соответствующего законодательного регулирования. Во-вторых, рациональный отбор правотворческих решений, обеспечивающих достижение целей. В-третьих, плановый характер деятельности по достижению целей, обеспечивающий конструирование желаемого будущего. В-четвертых, прогнозирование последствий принятия отобранных правотворческих решений.

Стратегии нормативного описания компетенции муниципалитетов в регионе могут быть эксплицитными – оформленными в виде обнародованного документа, или имплицитными – определяющими внутреннюю логику деятельности правотворческих органов. При этом мы глубоко убеждены, что наличие публичного программного документа в сфере определения компетенции муниципалитетов – важное звено в легитимации соответствующих решений, а также инструмент укрепления доверия к власти. В качестве удачной практики такого рода можно отметить разработку в Архангельской области концепции организации местного самоуправления при переходе на преимущественно одноуровневую модель осуществления местного самоуправления¹⁴.

Если говорить о *целях переопределения полномочий* от муниципалитетов к регионам, то мы полагаем ключевой из них должно быть *обеспечение эффективного решения вопросов местного значения* (непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения). При этом эффективность местной власти имеет два равно значимых аспекта: операционный (оказание качественных публичных услуг населению) и социальный (консолидация сообщества и формирование приверженности к месту жительства) [4]. Соответственно полномочия должны быть так распределены между уровнями власти, чтобы обеспечивалось не только бесперебойное их осуществление, но и максимально возможное вовлечение населения, учет мнения людей.

Выбор вариантов такого разграничения должен быть рационально обоснован, мотивирован, что обеспечит эффективность и легитимность будущего регулирования. Например, задача обеспечения баланса полномочий и ресурсов может быть решена не только путем изъятия части полномочий, но также путем рационального распределения ресурсов.

Таким образом, с учетом передачи субъектам Российской Федерации значительной власти в регулировании компетенции муниципальных образований полагаем необходимым формирование в каждом регионе стратегии распределения полномочий между уровнями публичного управления, чтобы повысить качество и эффективность соответствующего правового регулирования и, как следствие, – обеспечить эффективность решения задач в интересах людей.

¹⁴ Концепция организации местного самоуправления в Архангельской области, Концепция создания и развития муниципальных округов Архангельской области, утвержденные постановлением Правительства Архангельской области от 02 июня 2015 г. № 200-пп.

Список литературы

1. Диденко А.Н., Бабичев И.В. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как национальный проект развития местного самоуправления: история трансформации и прогнозы // Местное право. 2024. № 2. С. 3–18.
2. Кискин Е.В. Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа) // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1. С. 32–51.
3. Mulgan G. *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: OUP, 2009. 306 p.
4. Кискин Е.В. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4. С. 107–126.

References

1. Didenko A.N., Babichev I.V. Federal'nyi zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. No. 131 FZ "Ob obshchih printsipah organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii" kak natsional'nyi proekt razvitiya mestnogo samoupravleniya: istoriya transformatsii i prognozy [Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ "On the General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation" as a National Project for the Development of Local Self-Government: History of Transformation and Forecasts], *Mestnoe pravo* [Local Law], 2024, No. 2, pp. 3–18. (In Russ.).
2. Kiskin E.V. Novyi zakon o mestnom samoupravlenii v Rossii: taktika ili strategiya (opyt faktornogo analiza) [New Law on Local Self-Government in Russia: Tactics or Strategy (Factor Analysis)], *Federalizm* [Federalism], 2025, Vol. 30, No. 1, pp. 32–51. (In Russ.).
3. Mulgan G. *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*, Oxford, OUP, 2009, 306 p.
4. Kiskin E.V. Nekotorye napravleniya razvitiya zakonodatel'stva o mestnom samoupravlenii v svete popravok k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Some Directions of Development of Legislation on Local Self-Government in Light of Amendments to the Constitution of the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2020, Vol. 25, No. 4, pp. 107–126. (In Russ.).

REDISTRIBUTION OF POWERS AS A NEW MODEL FOR REGULATING MUNICIPAL COMPETENCE: A STRATEGIC APPROACH IS REQUIRED

The coming into effect on January 1, 2027 of the provisions of a new Federal Law on Local Self-Government governing municipal competences renders it timely to develop a strategic approach towards the allocation of authority between regional and local governments. In light of this, the article undertakes an attempt to analyze the institute of redistributing local self-governance powers through the prism of both legal regulations and practical implementation across different regions. Special attention has been paid to investigating legislation of all constituent entities of the Russian Federation concerning power redistribution. The author

arrives at the conclusion that regions predominantly reallocate those powers in their own favor which entail minimal financial expenses yet possess considerable influence over municipal development. Potential risks of such an approach are highlighted, including decreased social efficacy of local governance. The research findings underline the necessity of adopting a strategic framework when defining the jurisdictional scope of municipalities at the regional level in pursuit of balancing operational and social performance of local administration.

Keywords: local self-government, competence, redistribution of powers, strategy, legislative (or law-making) strategy, effectiveness of local self-government.

JEL: K10, K19, E61

Дата поступления – 04.08.2025

Принята к печати – 21.08.2025

КИСКИН Евгений Владимирович

директор Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления Института «Высшая школа государственного управления»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» / проспект Вернадского, д. 82, стр. 1, г. Москва, 119571.

e-mail: evkiskin@yandex.ru

KISKIN Evgeny V.

Director of the Center for Expert Advisory Support to Local Self-Government of the Institute of “Higher School of Public Administration”;

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration” / 82/1, Vernadskogo Av., Moscow, 119571.

e-mail: evkiskin@yandex.ru

Для цитирования:

Кискин Е.В. Перераспределение полномочий как новая модель регулирования компетенции муниципалитетов: необходим стратегический подход // Федерализм. 2025. Т. 30. № 3 (119). С. 60–75. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-3-60-75>