© Н.В. Медведева

Научная статья
УДК 338.2:352

ВОПРОСЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Н.В. Медведева

Медведева Надежда Васильевна,
кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Северо-Западный институт управления РАНХиГС, Санкт-Петербург, Россия.
ORCID: 0000-0003-0674-6199
medvedeva-nv@ranepa.ru

Аннотация. *В статье рассматривается новый подход к разграничению полномочий в системе публичной власти по обеспечению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований и механизмы их перераспределения региональными законами. Отражены сохраняющиеся проблемы выбора уровня публичной власти, способного обеспечить результат реализации полномочий, обусловленные отсутствием критериев управленческой целесообразности и методики предварительной оценки решений по перераспределению. Рассмотрены содержательное наполнение и терминологическая структура категории «непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», отражена ее принадлежность и взаимосвязь с компетенцией и полномочиями органов местного самоуправления. Через соединение полномочия, ресурсов и управленческой способности показана вариативность моделей распределения полномочий. На основе анализа правовой конструкции полномочий и доктринальных источников исследованы основы механизма распределения полномочий по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения. Акцентировано внимание на составляющих стоимости полномочия. В статье классифицированы ключевые факторы выбора оптимального уровня публичной власти и прогнозные риски реализации новой конструкции полномочий. Обоснована невозможность оперирования одним универсальным критерием. В качестве результатов исследования систематизированы муниципально-ориентированная, регионально-ориентированная и дифференцированная модели перераспределения полномочий с выделением их существенных черт. Предложен паспорт перераспределяемого полномочия и раскрыта его структура. Сделан вывод о рассмотрении перераспределения полномочия как составной части непрерывного управленческого цикла.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, перераспределение полномочий, управленческие риски, модели распределения полномочий, паспорт полномочия.*

Библиографическая ссылка: *Медведева Н.В. Вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в системе полномочий органов местного самоуправления // ЦИТИСЭ. 2026. № 3. С. 937-949.*

Research Full Article
UDC 338.2:352

ISSUES RELATED TO THE DIRECT SUPPORT OF THE POPULATION'S LIVING ACTIVITIES WITHIN THE SYSTEM OF POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

N.V. Medvedeva

Nadezhda V. Medvedeva,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor at the Department of State and Municipal Administration, North-Western Institute of Management, RANEPA, Saint Petersburg, Russian Federation.
ORCID: 0000-0003-0674-6199
medvedeva-nv@ranepa.ru

Abstract. *The article examines a new approach to delineating powers within the public administration system regarding the provision of direct support for the daily life of the population in municipal entities, as well as the mechanisms for redistributing these powers through regional laws. The report highlights the persistent problems associated with selecting the level of public authority capable of ensuring the effective exercise of powers, which stem from the lack of criteria for managerial feasibility and a methodology for preliminary assessment of redistribution decisions. The content and terminological structure of the category "direct support of the population's vital activities" are examined; its affiliation and relationship with the competence and powers of local self-government bodies are reflected. By combining authority, resources, and managerial capacity, the variability of models for distributing authority is demonstrated. Based on an analysis of the legal structure of powers and doctrinal sources, the foundations of the mechanism for distributing powers to address issues related to ensuring the population's livelihood have been examined. Attention is focused on the components of the cost of the authority. The article classifies the key factors for selecting the optimal level of public authority and the projected risks associated with implementing the new structure of powers. The impossibility of relying on a single universal criterion has been substantiated. The research results include the systematization of municipal-oriented, regional-oriented, and differentiated models of power redistribution, along with the identification of their key features. A passport for the redistributable authority is proposed, and its structure is disclosed. It has been concluded that the redistribution of authority should be considered as an integral part of the continuous management cycle.*

Keywords: *local self-government, issues related to the direct provision of the population's basic needs, redistribution of powers, management risks, models for the distribution of powers, scope of powers.*

For citation*:* Medvedeva, N. V. (2026). Issues related to the direct support of the population's living activities within the system of powers of local self-government bodies. *CITISE, 3*, 937-949. (In Russian).

Введение.

Современное развитие системы местного самоуправления сопровождается изменением подходов к разграничению полномочий между уровнями публичной власти и организации решения вопросов, непосредственно связанных с обеспечением потребностей населения. Существенное значение в данном отношении имеет федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[1] (федеральный закон № 33-ФЗ), закрепляющий категорию «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» как базовую характеристику местного самоуправления.

Особое значение указанная категория приобретает в связи с установлением специального механизма распределения полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Закон предусматривает различные правовые режимы для полномочий, не подлежащих перераспределению, полномочий, которые могут быть перераспределены между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также полномочий, осуществление которых может быть закреплено за органами местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации. При этом допускается дифференциация решений для отдельных муниципальных образований.

Возникает проблема, которая выходит за рамки юридической принадлежности конкретного полномочия тому или иному уровню публичной власти. Необходимо установить, *при каких условиях* выбранный уровень власти способен обеспечить результат, располагая необходимыми финансовыми, материальными, кадровыми и организационными ресурсами.

Основываясь на результатах анализа правоприменительной практики, представленных в исследовании Е.С. Шугриной [14], можно заметить, что, несмотря на снятие части проблем в новом механизме перераспределения полномочий, остается определенная «свобода» для закрепления на региональном уровне полномочий, важных для развития территории муниципальных образований (территориальное планирование, землепользование, градостроительная деятельность). В законе по-прежнему отсутствуют критерии разумности, целесообразности, эффективности перераспределения полномочий, что влечет «потенциальную необязательность» их формулировки в решениях по перераспределению; нет требования о проведении предварительной оценки обоснования таких решений.

Цель исследования состоит в разработке подходов к оценке и выбору модели распределения полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения с учетом правовых, финансово-экономических и управленческих факторов.

Методология исследования.

Методологическую основу исследования составляют формально-юридический, системный, функциональный и сравнительно-аналитический методы, а также элементы прогностического и институционального подходов. Их сочетание позволяет рассматривать анализируемую конструкцию одновременно как правовой механизм и как элемент организации публичного управления.

[1] Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ (в ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

Методологической особенностью исследования является его прогностический и проектный характер. В этой связи прогнозные выводы формируются на основе анализа нормативных, теоретических и организационно-управленческих факторов, а не на основе экстраполяции сложившихся статистических рядов.

Теоретико-правовая природа категории «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения».

Категория «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» занимает исходное положение в конструкции федерального закона № 33-ФЗ, поскольку характеризует предметную сферу местного самоуправления. Вместе с тем законодательство не содержит самостоятельного определения данной категории, что требует раскрытия ее содержания посредством системного рассмотрения норм о назначении местного самоуправления, полномочиях органов местного самоуправления и пределах ответственности. В этом отношении следует различать – вопрос, полномочие и результат. *Вопрос* характеризует общественную потребность, требующую публичного решения. *Полномочие* представляет собой юридически закрепленную возможность и обязанность соответствующего публичного субъекта действовать для решения такого вопроса. *Результат* выражает состояние или эффект, который должен быть обеспечен в интересах населения посредством реализации полномочия. Для целей настоящего исследования данная последовательность имеет ключевое значение. Если рассматривать полномочие вне связи с вопросом, для решения которого оно установлено, его перераспределение сводится к изменению компетенции между уровнями публичной власти. Если же исходить из общественной потребности, изменение уровня его осуществления должно оцениваться с точки зрения способности нового исполнителя обеспечить требуемый результат.

Для более расширенного понимания рассматриваемой категории необходимо обратиться к ее внутренней терминологической структуре, которая определяется взаимосвязью трех элементов – «непосредственное», «обеспечение» и «жизнедеятельность населения». *Непосредственность* характеризует связь управленческого решения с конкретными потребностями населения и территориальными условиями их удовлетворения. Она не сводится к пространственной близости органа власти – для одних полномочий существенны локальные условия и оперативное реагирование, для других определяющее значение могут иметь концентрация ресурсов, единые стандарты или эффект масштаба.

Второй элемент «обеспечение» – также требует содержательного понимания. Обеспечение предполагает не единичное управленческое действие, а создание и поддержание условий, при которых соответствующая потребность населения получает устойчивое решение. По этой причине, результатом осуществления полномочия является не сам факт принятия управленческого решения, а достижение определенного состояния, имеющего значение для населения. Такое понимание особенно важно с экономико-управленческой точки зрения – если целью является обеспечение определенного результата, то для его достижения должны быть соотнесены: содержание полномочия, необходимые ресурсы, способность исполнителя, организация процесса, ожидаемый результат. Следовательно, «обеспечение» предполагает ресурсную и организационную достаточность.

Третий элемент «жизнедеятельность населения» – определяет содержательную сферу рассматриваемых вопросов. При этом учитываем, что речь идет не только о перечне сфер или услуг – категория ориентирована на такие потребности, решение которых непосредственно связано с условиями жизнедеятельности населения на соответствующей территории и предполагает конкретный публичный результат. Именно такое понимание всех трех элементов позволяет рассматривать категорию как критерий функциональной оценки полномочия.

Известно, что полномочие, прежде всего характеризует компетенцию определенного публично-правового образования. Применительно к рассматриваемой категории этого недостаточно, так как содержание полномочия по решению конкретного вопроса

непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения должно оцениваться через способность, в том числе ресурсы – обеспечить соответствующий результат. В этой связи разделяем мнение А.А. Гребенниковой, В.В. Маслякова и М.М. Макеева, что категория компетенции имеет не только юридическое, но и организационно-управленческое значение, поскольку ее содержание определяет круг полномочий органов власти, связанные с ними расходы и возможности предоставления публичных услуг [4].

При этом ресурс не является внешним элементом по отношению к полномочию. Отсутствие необходимых для применения статьи 32 ресурсов ограничивает возможность или делает невозможным достижение установленного результата. Соответственно перераспределение полномочия без одновременной оценки его ресурсной обеспеченности создает риск формально закрепленной и трудноисполнимой компетенции.

Однако и сам ресурс не является достаточным условием, поскольку результат решения вопроса зависит от организационной структуры, кадрового потенциала, инфраструктуры и опыта конкретного исполнителя, то есть управленческой способности. Возможность перераспределения полномочия между уровнями публичной власти не означает, что любой из них автоматически оказывается способным к его осуществлению. Выбор уровня должен учитывать соответствие характеристик полномочия и возможностей предполагаемого исполнителя.

Способ соединения полномочия, ресурса и управленческой способности образует модель, разнообразие которой обеспечивается различными вариантами распределения полномочий и рассматривается как вариативная конструкция [8; 12]. Соответствующая модель может быть ориентирована преимущественно на муниципальный или региональный уровень или предусматривать дифференциацию в зависимости от характеристик конкретных территорий.

Таким образом, прежде чем определить, кому полномочие должно быть предоставлено, необходимо установить, что именно должно быть обеспечено, какие функции для этого необходимы, сколько ресурсов потребуется, какой управленческой способностью должен обладать исполнитель и какая модель позволит обеспечить требуемый результат. Тем самым категория «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» становится исходной точкой для построения методологии распределения полномочий.

Основы механизма распределения полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Распределение публичных полномочий между уровнями управления традиционно рассматривается через соотношение централизации и децентрализации. Взаимодействие соответствующих элементов, как считают Л.Т. Чихладзе и А.А. Ларичев, можно характеризовать как дуалистическую модель, основанную на «разумной централизации». Особенность такой модели заключается в отсутствии прямого подчинения между органами публичной власти, действующими строго в рамках закона [13]. Централизация обеспечивает концентрацию ресурсов и единообразие решений, тогда как децентрализация позволяет учитывать территориальную специфику и приблизить управление к населению. Следовательно, выбор уровня осуществления полномочий не может основываться исключительно на его формальной принадлежности к сфере компетенции соответствующего уровня управления. В отношении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения это соотношение приобретает прикладное значение – необходимо определить, при каких условиях преимущество получают муниципалитеты, а при каких – региональный уровень.

Правовой механизм такого выбора задает статья 32 федерального закона № 33-ФЗ – она разграничивает группы полномочий, определяет режимы их осуществления, допускает их перераспределение законом субъекта Российской Федерации, а также периодический пересмотр по установленным правилам. Представляется обоснованным мнение Н.Л. Пешина,

который усматривает проблему в том, что модель организации местного самоуправления определяется извне – на уровне субъекта Российской Федерации [9]. Выход из данного «тупика» И.С. Кабанова, Е.В. Кискин, Е.С. Шугрина видят в согласованном функционировании органов всех уровней, их сбалансированном организационном и финансовом участии [6].

Известно, что первая группа включает полномочия органов местного самоуправления, которые *не могут быть* перераспределены между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 32). Вторая группа объединяет полномочия, которые *могут быть* перераспределены между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 32). Третья группа связана с полномочиями, осуществление которых *может быть* закреплено за органами местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 32).

Показательны результаты опроса глав муниципалитетов СЗФО, представленные в исследовании Н.В. Ворошилова. В частности, большинство глав (54-80%) считают, что указанные в частях 2 и 3 статьи 32 полномочия (19 из 29 и 8 из 18 соответственно) должны остаться за муниципалитетами [3].

При этом возможность перераспределения не должна пониматься как произвольное перемещение полномочия без учета управленческой целесообразности. Законодательная конструкция связывает изменение уровня осуществления полномочий с процедурными и временными условиями, что требует обоснования управленческой целесообразности такого шага.

Переход полномочия к другому уровню власти меняет не только субъекта: трансформируются порядок принятия решений, объем и структура ресурсов, организация предоставления блага, механизмы межуровневого взаимодействия и система контроля. Если хотя бы один базовый элемент (полномочие, ресурс, исполнитель, результат) останется неопределенным, возникает разрыв между формальным закреплением функции и реальной способностью ее исполнить. По этому поводу М.Ю. Дитятковский подчеркивает, что распределение полномочий требует не просто юридических вариантов, а понятных оснований для выбора между ними, отсутствие же критериев повышает значимость предварительной оценки и сопоставления альтернатив [5]. Развивая этот тезис, Л.Н. Никовской и В.В. Якимовец отмечают, что формальное закрепление функций часто размывает границы ответственности, фактически возлагая на органы управления дополнительные обязанности и расходы.

В связи с этим ключевым становится соответствие полномочия уровню его осуществления. Муниципалитеты обладают преимуществом близости к населению и гибкости в учете локальных особенностей. Однако это преимущество не является универсальным – для отдельных функций решающими могут оказаться экономия на масштабе, необходимость концентрации финансовых ресурсов, наличие специализированных кадров, инфраструктуры или единые стандарты качества услуг.

Речь не идет о противопоставлении муниципального и регионального уровней, важно определить какой уровень публичной власти способен обеспечить требуемый результат. Такой подход позволяет перейти от нормативного принципа распределения компетенции к функциональному принципу выбора уровня управления. При этом механизм статьи 32 следует рассматривать как возможность сформировать такое распределение функций между уровнями управления, которое будет соответствовать характеристикам конкретных полномочий.

Закон гарантирует долгосрочность таких решений (минимум на срок созыва законодательного органа региона). Однако наиболее сложным элементом новой конструкции выступает ее финансово-экономическое обеспечение, в частности «стоимость полномочия». Под стоимостью полномочия предлагается понимать не только объем текущих бюджетных расходов, а совокупность ресурсов, объективно необходимых для достижения результата при

заданных территориальных и организационных условиях. Фактические расходы могут оказаться ниже нормативных вследствие недостаточного финансирования, поэтому отождествлять их методологически неверно.

Стоимость полномочия должна определяться исходя из содержания функции и требуемого результата. Условно ее можно представить как сумму базовых (нормативных) затрат, организационных и кадровых расходов, скорректированных на территориальные и инфраструктурные особенности (через коэффициенты). Приведенная конструкция не является готовой расчетной формулой, скорее она представляет собой методологическую рамку для будущей методики оценки. Подобный опыт в смежных сферах уже есть (например, при расчете затрат на выполнение государственных работ), следовательно, задача выполнима.[2] Тем не менее ключевая проблема перехода к новой модели заключается в необходимости оценивать не только объем полномочия, но и ресурсную емкость гарантированного населению результата. Именно поэтому стоимость полномочия должна рассматриваться в связке с ответственностью за этот результат, что подтверждается и законодательно установленной системой ответственности органов местного самоуправления.

Обобщая вышеизложенное, механизм перераспределения полномочий может быть представлен как последовательность взаимосвязанных элементов – определение вопроса непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, закрепление полномочия, определение уровня осуществления, ресурсное обеспечение, ответственность за результат, контроль и оценка результата. Такая последовательность позволяет увидеть границу между юридически возможным перераспределением и управленчески обоснованным перераспределением полномочий.

Риски и модели распределения полномочий по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения: прогностический аспект.

Внедрение нового механизма распределения полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения требует не просто изменения правовых условий осуществления полномочий, но и формирования нового подхода к обоснованию управленческих решений. В переходный период субъектам Российской Федерации предстоит определить конкретные модели реализации полномочий еще до вступления в силу статьи 32 федерального закона № 33-ФЗ. В связи с этим, встает вопрос о критериях выбора уровня осуществления полномочия.

Вопрос о том, на каком уровне публичной власти должно осуществляться конкретное полномочие, традиционно может рассматриваться как вопрос разграничения компетенции. Однако в рамках новой законодательной конструкции полномочий этого недостаточно, поскольку полномочия неотделимы от условий их реализации. Выбор оптимального уровня должен осуществляться с учетом нескольких групп факторов: 1) функциональные характеристики полномочия – влекут потребность в постоянном учете локальной специфики, оперативном контакте с населением, специализированных компетенций или концентрации ресурсов; 2) территориальные характеристики – существенными являются численность и плотность населения, размеры территории, состояние инфраструктуры и транспортная доступность; 3) экономические – стоимость полномочия, структура затрат и эффект масштаба; 4) управленческие – кадровая обеспеченность, организационная структура, технические возможности и накопленный опыт; 5) результативные – способность уровня власти обеспечить требуемое качество, доступность и устойчивость услуги.

Таким образом, оптимальный уровень осуществления полномочия не может определяться одним универсальным критерием. Следовательно, универсальная модель распределения полномочий представляется менее обоснованной, чем дифференцированный

[22] См. приказ Минпромторга России от 11.12.2023 г. № 4809 (ред. от 15.01.2026) «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на выполнение работ …….» (дата обращения:25.08.2026).

подход, основанный на характеристиках конкретного полномочия и конкретной территории. Отсутствие предварительной оценки формирует основную группу рисков реализации новой конструкции полномочий.

В управленческой практике риск целесообразно оценивать не только по вероятности неблагоприятного события, но и по тяжести возможных последствий [10].

К числу прогнозных рисков перераспределения полномочий можно отнести следующие:

Ресурсный риск заключается в несоответствии между объемом полномочия и ресурсами, необходимыми для его реализации (если закрепленное полномочие не сопровождается достаточным финансовым, материальным и кадровым обеспечением, возникает разрыв между формальной компетенцией и реальной способностью исполнить функцию).

Управленческий риск возникает в ситуации, когда финансовые ресурсы переданы, но у исполнителя отсутствуют необходимые организационные и кадровые возможности для их освоения. Ресурсная обеспеченность и административная способность не могут рассматриваться как взаимозаменяемые характеристики;

Риск «расщепления» ответственности возникает при разделении между уровнями публичной власти функций принятия решений, финансирования, организации исполнения и контроля. В таком случае распределение отдельных элементов полномочия может не совпадать с ответственностью за конечный результат. Для населения подобная конструкция особенно проблемна – конечный потребитель не разделяет публичную услугу на муниципальную и региональную составляющие;

Риск территориальной неоднородности может давать неодинаковый результат на территориях с различными социально-экономическими и инфраструктурными характеристиками. Следовательно, *единый подход* к распределению полномочия способен оказаться эффективным для одних муниципальных образований и неэффективным для других. Для нивелирования этого риска федеральный закон № 33-ФЗ предусматривает право устанавливать региональным законом перераспределение полномочий в отношении *всех или отдельных* муниципальных образований региона;

Риск чрезмерной централизации заключается в том, что регионализация полномочий обеспечивает концентрацию ресурсов, унификацию стандартов и использование эффекта масштаба. Вместе с тем чрезмерная централизация способна привести к снижению чувствительности управления к местным запросам. Таким образом, преимущества должны сопоставляться с возможными потерями от увеличения дистанции между властью и населением;

Информационный риск может привести к затруднению выбора модели из-за дефицита сопоставимых данных о стоимости полномочий, качестве их исполнения и фактических результатах. При отсутствии такой информации решение будет опираться преимущественно на экспертные оценки и административный опыт. Соответственно, одним из условий успешной реализации новой модели становится формирование информационной базы для сопоставления вариантов распределения полномочий.

Рассмотренные риски образуют не разрозненный перечень, а взаимосвязанную систему, которая сопровождает процесс перераспределения и осуществления полномочий. Нарушение связей между составляющими такого процесса способно снизить эффективность выбранной модели.

Выделенные риски позволяют перейти к определению возможных моделей распределения полномочий. В качестве аналитических типов предлагаются муниципально-ориентированная, регионально-ориентированная и дифференцированная (не являющиеся конкурирующими). Несмотря на многофакторность каждой модели, можно выделить их существенные черты.

Муниципально-ориентированная модель. Сущность модели заключается в сохранении объема ответственности и исполнения полномочий за органами местного самоуправления. Она наиболее обоснована в случаях, когда содержание полномочия тесно связано с локальными условиями, требуется оперативное реагирование, существенна непосредственная связь с населением, муниципальное образование обладает необходимой управленческой способностью, стоимость полномочия сопоставима с ресурсными возможностями муниципального уровня, эффект масштаба не оказывает определяющего влияния на результат. Главным преимуществом модели выступает территориальная адаптивность, основным ограничением – различие ресурсных возможностей муниципальных образований.

Регионально-ориентированная модель. В данном случае полномочия концентрируются на уровне субъекта Российской Федерации. Такая модель может оказаться более эффективной, если для осуществления полномочия необходимы значительные ресурсы, специализированная инфраструктура, единые стандарты или выраженный эффект масштаба. Ее преимущества состоят в возможности генерировать ресурсы, использовать специализированные кадры, унифицировать организационные процедуры, обеспечивать единый стандарт, снижать удельные затраты при укрупнении масштаба деятельности. Вместе с тем возникает риск снижения территориальной адаптивности. Следовательно, региональная модель не должна обосновываться только соображениями централизации ресурсов. Необходимо доказать, что экономический и организационный эффект действительно компенсирует возможные потери от увеличения дистанции между управленческим центром и населением.

Дифференцированная модель. Наиболее перспективной с точки зрения территориальной неоднородности представляется дифференцированная модель. Исходная предпосылка такой модели заключается в том, что одно и то же по юридическому содержанию полномочие может требовать различного способа организации в разных муниципальных образованиях. Именно поэтому часть территорий может сохранять муниципальную модель, в то время как для других реализация соответствующего полномочия может быть организована на региональном уровне. Преимущество такого подхода состоит в возможности отказаться от стандартного единообразия там, где условия объективно различаются. Идею территориально обусловленных организационных режимов и дифференциацию как способ адаптации распределения полномочий к особенностям конкретных территорий поддерживают многие авторы [1; 2; 7]. Однако дифференциация предъявляет повышенные требования к обоснованию решений. Необходимо заранее определить критерии, по которым муниципальные образования относятся к той или иной модели, обеспечить сопоставимость их оценки и минимизировать возможность произвольного выбора.

Исходя из общего сравнения рассмотренных моделей, следует, что ни одна из них не обладает универсальным преимуществом – поэтому задача сводится к подбору формата под специфику конкретной функции и территории.

Так, к муниципально-ориентированной модели могут потенциально тяготеть полномочия, непосредственно обусловленные особенностями конкретной территории и требующие постоянного взаимодействия с населением – организация благоустройства территории (пункт 12 части 2 статьи 32), дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения (пункт 1 части 3 статьи 32), градостроительное планирование и регулирование (п. 8 ч. 3). Напротив, к регионально-ориентированной модели при определенных условиях могут тяготеть полномочия, реализация которых предполагает значительные инфраструктурные ресурсы, технологическую взаимосвязанность или специализированные компетенции, например организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения (п. 1 ч. 2), отдельные полномочия в сфере образования (п. 4 ч. 2), а также отдельные виды муниципального контроля (п. 29 ч. 2). Приведенное соотнесение имеет исключительно аналитический характер и не предполагает

нормативного отнесения соответствующих полномочий к определенному уровню публичной власти.

Предварительное обоснование решений о перераспределении полномочий может осуществляться посредством их структурированной аналитической оценки. В практике публичного управления используются функциональный анализ, оценочные матрицы и иные инструменты, позволяющие сопоставлять содержание функции с потребностью в ее осуществлении, территориальными особенностями, имеющимися ресурсами и способностью потенциального исполнителя. В научной литературе отмечается, что полномочие должно анализироваться прежде всего через его функциональное содержание и связь с конкретной задачей управления, а не только через обозначение определенной сферы деятельности [6; 11].

Вместе с тем критерии целесообразности и эффективности перераспределения полномочий остаются недостаточно систематизированными, что влечет разработку аналитических инструментов, обеспечивающих комплексную оценку каждого перераспределяемого полномочия. Подтверждение находим у А.Н. Черткова, он отмечает, что нередко практика перераспределения полномочий показывает недостаточность формального обоснования принимаемых решений и необходимость совершенствования применяемых методик их подготовки [12]. В качестве инструмента такой методики предлагается *паспорт перераспределяемого полномочия*, представляющий собой структурированное описание полномочия, передаваемое между уровнями публичного управления. Паспорт не является обязательным документом, он служит рабочим инструментом, на основе которого готовится проект закона субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий. Источником для формирования паспорта может выступать база данных показателей муниципальных образований на сайте Росстата с функцией формирования паспорта муниципального образования.

Паспорт целесообразно формировать по следующим блокам:

Таблица 1

Структура паспорта полномочия

Блок оценки	**Содержание**
Содержание полномочия	функции, действия, ожидаемый результат
Потребность населения	характер и масштаб обеспечиваемой потребности
Территория	социальные, пространственные и инфраструктурные характеристики
Ресурсы	финансовые, материальные, кадровые и информационные потребности
Стоимость	расчетная стоимость достижения результата
Управленческая способность	возможности потенциального исполнителя
Эффект масштаба	преимущества или потери от укрупнения
Близость к населению	значение локального управления
Риски	основные угрозы реализации
Модель	муниципальная, региональная или дифференцированная
Результат	показатели оценки эффективности
Ответственность	субъект, отвечающий за результат
Мониторинг	периодическая оценка соответствия условиям модели

Наиболее существенными блоками паспорта (табл. 1) являются три взаимосвязанных элемента – стоимость полномочия, управленческая способность и ожидаемый результат. Например, если стоимость высока, а муниципальная управленческая способность недостаточна, это создает аргументы в пользу региональной модели. Если стоимость умеренна, эффект масштаба незначителен, а локальная адаптивность имеет высокое значение,

усиливаются основания для сохранения муниципального уровня. Если же показатели существенно различаются по территориям, возникает основание для применения дифференцированной модели. Таким образом, паспорт не должен автоматически выдавать единственно возможный ответ, его задача состоит в том, чтобы сделать основания управленческого решения прозрачными и сопоставимыми.

Все структурные блоки паспорта оказывают влияние на выбор оптимальной модели и являются взаимозависимыми. Так, ранее нами отмечалось, что территориальные параметры организации управления должны оцениваться одновременно с его доступностью для населения и эффективностью осуществления публичных функций. Эффект изменения масштаба управления был рассмотрен во взаимосвязи с укрупнением муниципальных образований [7]. В исследовании Р.А. Алексеева отмечается о связи полномочий с потребностями населения, качеством межуровневого взаимодействия и профессиональной способностью органов обеспечить выполнение возложенных функций [1].

Оценка модели распределения полномочий не может ограничиваться моментом ее нормативного закрепления – значительная часть последствий проявляется в ходе практической реализации. Выбор модели предполагает необходимость последующего наблюдения за ее результатами и оценки возникающих отклонений от ожидаемых эффектов [2]. Таким образом, затрагивая вопрос о мониторинге соответствия между полномочием, ресурсами, управленческой способностью и результатом, отметим о возможности своевременного выявления ситуации, при которой выбранная модель перестает соответствовать изменившимся условиям. При этом результаты мониторинга не должны влечь постоянное изменение юридического закрепления полномочия, поскольку основная функция мониторинга заключается в обеспечении информационной основы для последующей корректировки управленческого решения в установленном законом порядке.

Заключение.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что закрепленная федеральным законом 33-ФЗ категория «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» имеет значение не только для определения предметной сферы местного самоуправления, но и для формирования подходов к распределению полномочий между уровнями публичной власти.

Анализ статьи 32 федерального закона № 33-ФЗ показал, что предусмотренный ею механизм следует рассматривать не только как способ изменения компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Он формирует новую управленческую конструкцию, в которой изменение уровня осуществления полномочия затрагивает одновременно вопросы его ресурсного обеспечения, организационной способности исполнителя, ответственности и контроля результатов.

Прогностический анализ позволил выделить основные риски реализации нового механизма, общим основанием которых выступает возможное несоответствие между закрепленным полномочием и условиями его фактической реализации. Также анализ показал, что эффективность решения зависит от соответствия модели характеристикам конкретного полномочия и конкретной территории. Для формирования типологии возможных управленческих решений были предложены три базовые модели – с муниципальным или региональным уклоном и дифференцированная (допускающая их смешение). В качестве прикладного инструмента обоснования выбора модели разработан паспорт перераспределяемого полномочия. В практическом плане предложенный подход позволяет внедрить перераспределение полномочий в непрерывный управленческий цикл, включающий предварительную оценку, выбор модели, ресурсное обеспечение, фиксацию ответственности, достижение результата и последующий мониторинг.

Список источников:

1. Алексеев Р.А. Муниципальная реформа 2021–2025 гг.: организационно-правовые аспекты // Северо-Кавказский юридический вестник. 2026. № 1. С. 29–42.

2. Баранов П. П. Реформирование местного самоуправления в свете его интеграции в систему публичной власти Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2025. № 3. С. 53–62. URL: https://www.elibrary.ru/xollho

3. Ворошилов Н.В. Особенности и перспективы новой реформы местного самоуправления в России // Федерализм. 2025. Т. 30, № 4 (120). С. 136–152. DOI: https://doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-136-152

4. Гребенникова А.А., Масляков В.В., Макеев М.М. Полномочия органов местного самоуправления в новых законодательных условиях // Индустриальная экономика. 2025. № 4. С. 96–101. DOI: https://doi.org/10.47576/2949-1886.2025.4.4.013

5. Дитятковский М.Ю. Об определении компетенции местного самоуправления в новом Федеральном законе о местном самоуправлении // Правоприменение. 2026. Т. 10, № 1. С. 25–35. DOI: https://doi.org/10.52468/2542-1514.2026.10(1).25-35

6. Кабанова И.Е., Кискин Е.В., Шугрина Е.С. Распределение ответственности уровней единой системы публичной власти за решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2026. № 2. С. 2–10. DOI: https://doi.org/10.18572/2500-0349-2026-2-2-10

7. Медведева Н.В. Динамика территориальной организации местного самоуправления: формат округов // Экономика, предпринимательство и право. 2020. Т. 10, № 9. С. 2307–2318. DOI: https://doi.org/10.18334/epp.10.9.110823

8. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Муниципальная публичная политика в контексте реформы местного самоуправления // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2024. Т. 20, № 1. С. 4–22. DOI: https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.101

9. Пешин Н.Л. Реформа местного самоуправления в России 2025 года: переход к модели единой публичной власти // Северо-Кавказский юридический вестник. 2026. № 1. С. 19–28. URL: https://www.elibrary.ru/trpfgy

10. Сотников Н.З. Деятельность местной администрации в контексте оценки ее рисков и угроз // Лидерство и менеджмент. 2025. Т. 12, № 12. С. 2325–2340. DOI: https://doi.org/10.18334/lim.12.12.124325

11. Туболев С.М. Эволюция компетенции органов местного самоуправления: от вопросов местного значения к полномочиях по обеспечению жизнедеятельности населения // Юридическая наука. 2025. № 11. С. 103–112.

12. Чертков А.Н. Государство и местное самоуправление в России: принцип единства публичной власти и проблемы разграничения её компетенции // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 2. С. 39–50. DOI: https://doi.org/10.18384/2310-6794-2020-2-39-50

13. Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А. Дуалистическая модель и «разумная централизация» как факторы эффективного функционирования местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации // Вестник Российского университета Дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24, № 2. С. 233–351. DOI: https://doi.org/10.22363/2313-2337-2020-24-2-233-251

14. 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. DOI: https://doi.org/10.21603/2542-1840-2024-8-2-187-194

References:

1. Alekseev R. A. (2026). Municipal Reform 2021–2025: Organizational and Legal Aspects. *North Caucasus Legal Bulletin, 1,* 29–42. (In Russian).

2. Baranov P. P. (2025). Reform of Local Self-Government in the Light of Its Integration into the System of Public Authority of the Russian Federation. *North Caucasus Legal Bulletin, 3,* 53–62. (In Russian). https://www.elibrary.ru/xollho

3. Voroshilov N. V. (2025). Features and Prospects of the New Local Self-Government Reform in Russia. *Federalism, 4* (30), 136–152. (In Russian). https://doi.org/10.21686/2073-1051-2025-4-136-152

4. Grebennikova A. A., Maslyakov V. V., Makeev M. M. (2025). Powers of local self-government bodies in the new legislative conditions. *Industrial Economics, 4,* 96–101. (In Russian). https://doi.org/10.47576/2949-1886.2025.4.4.013

5. Dityatkovsky M. Yu. (2026). On the Definition of the Competence of Local Self-Government in the New Federal Law on Local Self-Government. *Law Enforcement, 1* (10), 25–35. (In Russian). https://doi.org/10.52468/2542-1514.2026.10(1).25-35

6. Kabanova I. E., Kiskin E. V., Shugrina E. S. (2026). Distribution of Responsibility among Levels of the Unified Public Authority System for Addressing Issues Related to Directly Ensuring the Population's Livelihood. *Municipal Property: Economics, Law, Management, 2,* 2–10. (In Russian). https://doi.org/10.18572/2500-0349-2026-2-2-10

7. Medvedeva N. V. (2020). Dynamics of the territorial organization of local self-government: the format of districts. *Economics, Entrepreneurship and Law, 10, 9* (10), 2307–2318. (In Russian). https://doi.org/10.18334/epp.10.9.110823

8. Nikovskaya L. I., Yakimets V. N. (2024). Municipal Public Policy in the Context of Local Government Reform. *Political Expertise: POLITEX, 1* (20). 4–22. (In Russian). https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.101

9. Peshin N. L. (2026). Local self-government reform in Russia in 2025: transition to a model of unified public authority. *North Caucasus Legal Bulletin, 1,* 19–28. (In Russian). https://www.elibrary.ru/trpfgy

10. Sotnikov N. Z. (2025). The Activities of the Local Administration in the Context of Assessing Its Risks and Threats. *Leadership and Management, 12* (12), 2325–2340. (In Russian). https://doi.org/10.18334/lim.12.12.124325

11. Tubolev S. M. (2025). The Evolution of the Competence of Local Self-Government Bodies: From Issues of Local Significance to Powers to Ensure the Population's Livelihood. *Legal Science, 11,* 103–112. (In Russian).

12. Chertkov A. N. (2020). The State and Local Self-Government in Russia: the Principle of Unity of Public Authority and the Problems of Delimiting Its Competence. *Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: Jurisprudence, 2,* 39–50. (In Russian). https://doi.org/10.18384/2310-6794-2020-2-39-50

13. Chikhladze L. T., Larichev A. A. (2020). The dualistic model and "reasonable centralization" as factors of the effective functioning of local self-government in the system of public authority of the Russian Federation. *Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences, 2* (24), 233–351. (In Russian). https://doi.org/10.22363/2313-2337-2020-24-2-233-251

14. Shugrina E. S. (2024). Redistribution of powers to resolve issues of local significance in the materials of law enforcement practice. *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Humanities and Social Sciences, 2*(8), 187–194. (In Russian). https://doi.org/10.21603/2542-1840-2024-8-2-187-194

Submitted: 24 August 2026 Accepted: 25 September 2026 Published: 25 September 2026