

Макарцева Евгения Владимировна

заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, кандидат юридических наук, доцент, «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС, г. Новосибирск.

Бокий Илья Викторович

магистрант, «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС, г. Новосибирск.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

Аннотация. В статье исследуется институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями как конституционно признанная форма взаимодействия уровней публичной власти в Российской Федерации. Выявлены проблемы рассматриваемого института, носящие преимущественно организационно-экономический характер, такие как несоответствие объема субвенций реальным затратам, отсутствие единых методик их расчета, несовершенство контрольных процедур и распределения ответственности, правовая неопределенность статуса муниципальных органов. Особое внимание уделено Постановлению Конституционного Суда РФ от 17 июля 2025 г. № 29-П, разъясняющему порядок освобождения муниципалитетов от ответственности при недостаточном финансировании, а также новому Федеральному закону от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ, вводящему трехуровневую классификацию муниципальных полномочий и создающему дополнительные риски для муниципальной автономии. В статье предложены направления совершенствования законодательства, включая разработку единого федерального стандарта передачи полномочий, обязательный аудит

передаваемых ресурсов и закрепление принципа субсидиарной ответственности государства.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственные полномочия, наделение полномочиями, делегирование, субвенции, финансовое обеспечение, субсидиарная ответственность, муниципальная реформа, контроль.

Annotation. The article examines the institution of granting local self-government bodies with separate state powers as a constitutionally recognized form of interaction between levels of public authority in the Russian Federation. The problems of the institution under consideration, which are mainly of an organizational and economic nature, such as the discrepancy between the amount of subventions and real costs, the lack of uniform methods for calculating them, imperfect control procedures and responsibility allocation, and legal uncertainty about the status of municipal bodies, have been identified. Special attention is paid to Resolution No. 29-P of the Constitutional Court of the Russian Federation dated July 17, 2025, clarifying the procedure for exempting municipalities from liability in case of insufficient funding, as well as to the new Federal Law No. 33-FZ dated March 20, 2025, introducing a three-level classification of municipal powers and creating additional risks for municipal autonomy. The article suggests ways to improve legislation, including the development of a unified federal standard for the transfer of authority, mandatory audit of transferred resources and the consolidation of the principle of subsidiary responsibility of the state.

Keywords: local government, state powers, empowerment, delegation, subventions, financial support, subsidiary responsibility, municipal reform, control.

В соответствии с Конституцией РФ [1] местное самоуправление признается и гарантируется в качестве самостоятельного уровня публичной власти, не входящего в систему органов государственной власти. Однако такая самостоятельность не означает изоляции муниципальных образований от решения общегосударственных задач. Напротив, эффективное

функционирование единой системы публичной власти в Российской Федерации предполагает тесное взаимодействие между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципалитетами, при котором местное самоуправление выступает не только как институт гражданского общества, но и как важнейший механизм реализации государственной политики на уровне муниципальных образований.

Конституционно-правовая природа местного самоуправления предопределяет его двойственный статус. Так, местное самоуправление это форма самоорганизации граждан по решению вопросов местного значения, при этом, местное самоуправление это также инструмент, посредством которого государство может обеспечивать исполнение своих функций в тех сферах, где требуется приближение власти к населению. Именно поэтому федеральный законодатель, закрепляя в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) перечень вопросов местного значения, одновременно допускает возложение на органы местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Такое возложение является конституционно допустимым при условии соблюдения ряда гарантий, главной из которых выступает финансовое обеспечение передаваемых полномочий.

В последние годы институт наделения муниципальных органов государственными полномочиями приобретает особую значимость в свете проводимой в стране муниципальной реформы и поиска оптимальной модели разграничения компетенции между уровнями публичной власти. Наблюдается определенная тенденция к централизации и унификации государственных функций, при этом, растет осознание того, что многие социально значимые услуги, в частности, в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты, обеспечения общественного порядка, могут быть оказаны более эффективно именно на местном уровне, с учетом специфики территорий. Возникает объективная потребность в гибком и юридически выверенном

механизме передачи государственных полномочий муниципалитетам, который сочетал бы в себе интересы государства и интересы местного сообщества.

Теоретическое осмысление института наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями традиционно строится вокруг вопроса о балансе между государственным началом и муниципальной автономией. Как указывает О.А. Кожевников, поиск «идеальной модели» такого наделения упирается в необходимость четкого нормативного закрепления критериев передаваемых полномочий, объема субвенций и механизмов ответственности [5, с. 237].

В научной литературе выделяются различные подходы к определению сущности данного института. Одни авторы рассматривают его как разновидность делегирования властных функций, другие как форму государственного управления на местах, третьи как способ оптимизации бюджетных расходов путем использования муниципального ресурса. При этом все исследователи сходятся в том, что конституционное требование о финансовом сопровождении переданных полномочий является краеугольным камнем, без которого любой акт наделения превращается в фикцию.

Также в научной литературе представлено многообразие подходов к классификации форм и способов такого наделения. Одни авторы акцентируют внимание на процедурных аспектах, другие на финансово-экономических последствиях, третьи на проблемах контрольно-надзорной деятельности со стороны государства. Дискуссионным остается и вопрос о том, следует ли рассматривать участие муниципалитетов в осуществлении государственных полномочий без их формальной передачи как разновидность делегирования или же как самостоятельный правовой феномен. Очевидно, что комплексный анализ всех этих аспектов необходим для выработки рекомендаций по повышению эффективности взаимодействия публичных уровней власти и укреплению финансовой основы местного самоуправления.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что основные проблемы рассматриваемого института носят не столько правовой,

сколько организационно-экономический характер. Так, наблюдается несоответствие между объемом передаваемых полномочий и размером предоставляемых субвенций. Федеральный закон № 131-ФЗ предписывает определять методику расчета субвенций на основе государственных минимальных социальных стандартов, однако такие стандарты либо отсутствуют, либо не актуализируются, что позволяет региональным властям занижать нормативы.

Также в настоящее время отсутствует единая система мониторинга эффективности использования переданных средств; муниципальные образования обязаны отчитываться перед государственными органами, но сами государственные органы не несут ответственности за достоверность исходных данных, используемых при расчете субвенций. Достаточно остро стоит проблема кадрового и материально-технического обеспечения. Передавая полномочия, государство редко передает соответствующее имущество, а порядок определения перечня передаваемых материальных средств, предусмотренный законом, на практике реализуется неполно [5, с. 239].

К числу наиболее дискуссионных относится вопрос о юридической ответственности муниципальных органов за неисполнение переданных полномочий. Необходимо учитывать, что муниципальные органы действуют как государственные агенты, при этом, формально они не входят в систему органов государственной власти. Такая двойственность порождает коллизии при привлечении к административной и иным видам ответственности. Показательно в этом смысле Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 2025 г. № 29-П [4], которое, освободило муниципалитеты от ответственности при доказанности недостаточности финансирования. Однако Конституционный Суд подчеркнул, что такое освобождение не является автоматическим и требует установления факта добросовестного поведения органов местного самоуправления, в частности, отсутствия предоставления недостоверной информации. В результате, бремя доказывания своей

непричастности к неисполнению ложится на муниципальное образование, что создает дополнительные административные барьеры.

Особого внимания заслуживает институт переадресации полномочий, описанный А.Ю. Шустом [6, с. 96]. В этой модели федеральные полномочия сначала передаются субъектам РФ, а затем муниципалитетам. На практике это приводит к разрыву между фактическим объемом финансирования из федерального бюджета и теми суммами, которые регионы перечисляют местным бюджетам, поскольку субъекты РФ нередко урезают субвенции на свои административные нужды. Кроме того, переадресация усложняет контрольную вертикаль, федеральные органы проверяют региональных получателей, а те муниципальных получателей, что снижает оперативность и увеличивает издержки.

Серьезные изменения в правовом регулировании связаны с принятием Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ, который вводит трехуровневую классификацию муниципальных полномочий (неотъемлемые, передаваемые и перераспределенные) и предусматривает запуск с 1 января 2027 года новой системы разграничения компетенций между регионами и местным уровнем [2]. Данный нормативный правовой акт существенно расширяет возможности регионов по изъятию полномочий у муниципалитетов, что может как снизить нагрузку на местные бюджеты, так и, напротив, усилить дисбаланс, если не будут предусмотрены адекватные компенсационные механизмы. В научной литературе, в связи с этим высказывается мнение, что новый закон лишь усугубляет проблему неопределенности, поскольку не содержит четких критериев отнесения полномочий к той или иной группе [5, с. 240].

В результате проведенного анализа можно выделить следующие основные проблемы института наделения:

- 1) отсутствие научно обоснованных методик расчета субвенций и их привязка к реальным затратам;
- 2) несовершенство контрольных процедур и распределения ответственности между уровнями власти;

3) правовая неопределенность статуса муниципальных органов при осуществлении государственных функций;

4) риск использования переадресации для скрытого перекладывания финансового бремени.

Решение данных проблем видится в разработке единого федерального стандарта передачи полномочий, который бы унифицировал порядок расчета субвенций, установил обязательный аудит переданных материальных ресурсов и создал механизм досудебной защиты прав муниципалитетов при недофинансировании. Кроме того, требуется законодательное закрепление принципа субсидиарной ответственности государства за неисполнение переданных полномочий, что соответствовало бы духу Конституции РФ и позволило бы сбалансировать интересы всех уровней публичной власти.

Таким образом, институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является конституционно признанной и востребованной формой взаимодействия уровней публичной власти, позволяющей сочетать государственные задачи с муниципальной спецификой. Проведенное исследование показало, что сложившаяся практика реализации данного института сопряжена с рядом проблем, носящих не столько правовой, сколько организационно-экономический характер. К их числу относятся: отсутствие научно обоснованных методик расчета субвенций, привязанных к реальным затратам; несовершенство контрольных процедур и распределения ответственности между уровнями власти; правовая неопределенность статуса муниципальных органов при осуществлении государственных функций; а также риск использования механизма переадресации для скрытого перекладывания финансового бремени на местные бюджеты. Особую остроту приобретает проблема хронического недофинансирования, которая, несмотря на конституционный запрет передачи полномочий без соответствующего финансового сопровождения, остается повсеместной и подтверждается как правоприменительной практикой, так и разъяснениями Конституционного Суда РФ.

Кроме того, установлено, что принятие нового Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ, вводящего трехуровневую классификацию муниципальных полномочий и расширяющего возможности регионов по их перераспределению, создает дополнительные риски для муниципальной автономии и требует скорейшей разработки четких критериев отнесения полномочий к той или иной группе, а также гарантий их надлежащего финансового обеспечения.

В качестве перспективных направлений совершенствования законодательства и правоприменительной практики предлагается разработка единого федерального стандарта передачи полномочий, определяющего порядок расчета субвенций и механизмы их индексации; установление обязательного аудита передаваемых материальных ресурсов; создание эффективного механизма досудебной защиты прав муниципальных образований при недофинансировании; а также законодательное закрепление принципа субсидиарной ответственности государства за неисполнение переданных полномочий, что позволит сбалансировать интересы всех уровней публичной власти и повысить качество предоставляемых населению услуг.

Список использованных источников литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. [с учетом поправок, внесенных Законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11 ФКЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.; Официальный интернет-портал правовой информации : гос. система правовой информации. — URL: pravo.gov.ru/document/0001202210060013?index=1 (дата обращения: 12.06.2026).
2. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» принят Гос. Думой 05 марта 2025 г. : одобрен Советом Федерации 14 марта

2025 г. : [ред. от 09 апр. 2026 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации : гос. Система правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=608457015> (дата обращения: 12.06.2026).

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принят Гос. Думой 16 сент. 2003 г. : одобрен Советом Федерации 24 сент. 2003 г. : [ред. от 20 марта 2025 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации : гос. Система правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102083574> (дата обращения: 12.06.2026).

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.07.2025 № 29-П // Официальный интернет-портал правовой информации : гос. Система правовой информации.— URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202507180002> (дата обращения: 12.06.2026).

5. Кожевников О.А. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: в поисках идеальной модели // Развитие государства и права в России и в мире: поиск идеальной модели. — 2024. — С. 236-242.

6. Шуст А.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правовые формы и проблемы регулирования // Актуальные проблемы науки и техники. — 2023. — С. 93-99.

References

1. The Constitution of the Russian Federation: adopted by the Parliament. by vote on 12 Dec. 1993 [as amended by the Laws of the Russian Federation. The Russian Federation on amendments to the Constitution. Federation from 30 Dec. 2008 No. 6-FKZ, dated December 30. 2008 No. 7-FKZ, dated February 5, 2014 No. 2-FKZ, dated July 21, 2014 No. 11 FKZ] // Collection of legislation of the Russian Federation. — 2014. — No. 31. — Article 4398.; Official Internet portal of legal

information : Gosudarstvennogo gazeta. the legal information system. — URL: pravo.gov.ru/document/0001202210060013?index=1 (accessed: 06/12/2026).

2. Federal Law No. 33-FZ dated 03/20/2025 "On the General Principles of the organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Authority" was adopted by the State Duma on March 05, 2025 : approved by the Federation Council on March 14, 2025 : [ed. dated April 09, 2026] // Official Internet portal of legal information : state. The legal information system. — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=608457015> (date of request: 06/12/2026).

3. Federal Law No. 131-FZ of 06.10.2003 (as amended on 20.03.2025) "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" was adopted by the State Duma on September 16, 2003 : approved by the Federation Council on September 24, 2003 : [ed. dated March 20, 2025] // Official Internet portal of legal information : state. The legal information system. — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102083574> (date of request: 06/12/2026).

4. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 07/17/2025 No. 29-P // Official Internet portal of legal information : state. The legal information system.— URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202507180002> (date of access: 06/12/2026).

5. Kozhevnikov O.A. Endowment of local governments with separate state powers: in search of an ideal model // Development of the state and law in Russia and in the world: the search for an ideal model. – 2024. – pp. 236-242.

6. Shust A.Y. Endowment of local self-government bodies with separate state powers: legal forms and problems of regulation // Actual problems of science and technology. - 2023. – pp. 93-99.