

**Министерство образования Московской области
Государственное образовательное учреждение
высшего образования Московской области
Московский государственный областной университет**

НЕ БАРЬЕР, А ГРАНЬ СОПРЯЖЕНИЯ

**Центр исследований проблем
территориального управления и самоуправления
Московского государственного областного университета**

Научный доклад
об актуальных проблемах и перспективах развития
современной отечественной модели разграничения
полномочий между региональным и муниципальным
уровнями власти

•

**Москва
2019**

Коллектив авторов:

В. В. Балытников – кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ (раздел 1, Приложение);

А. Н. Чертков – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ (раздел 2, Приложение);

А. А. Сергеев – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ (раздел 3);

В. В. Штукин – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ (раздел 4, Приложение);

Е. Н. Михайлов – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ (раздел 5);

А. А. Горбылёв – Постоянный представитель Губернатора Московской области в Московской областной Думе (Приложение)

Редакционная коллегия:

В. В. Балытников, А. А. Горбылёв, В. В. Глухов, А. А. Сергеев,
А. Н. Чертков, В. Г. Клевцова (отв. ред.)

Под общей редакцией

В. В. Балытнкова

Н38 Не барьер, а грань сопряжения : Научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти / В. В. Балытников, А. А. Горбылёв, Е. Н. Михайлов и др.; отв. ред. В. Г. Клевцова; под общ. ред. В. В. Балытнкова. – М. : ИИУ МГОУ, 2019. – 28 с.

Доклад посвящен научно-практическому осмыслению актуальных проблем и перспектив разграничения компетенции между региональным и муниципальным уровнями власти. Для государственных и муниципальных должностных лиц, научных и практических работников в области государственного и муниципального управления, специалистов в области конституционного, административного и муниципального права.

СОДЕРЖАНИЕ

- 1
Единая сущностная природа территориального управления и самоуправления4
- 2
Поиск оптимальных подходов к разграничению полномочий между региональным и муниципальным уровнями осуществления власти7
- 3
Перераспределение полномочий между органами власти регионального и муниципального уровней11
- 4
Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями 15
- 5
«Обновляя – сохранять лучшее. Сохраняя – обновлять нужное. Развивая – устремляться в будущее!». 19
- ПРИЛОЖЕНИЕ
Практические результаты перераспределения полномочий «снизу вверх» и наделения полномочиями «сверху вниз» (опыт Московской области)23

ЕДИНАЯ СУЩНОСТНАЯ ПРИРОДА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Идея принципиального сущностного единства региональной и местной власти, основанного на общей задаче служения населению путём исполнения единых (по своей природе) полномочий публичной власти в сфере осуществления внутренних функций государства (главным образом – обеспечения качества жизни его населения в самом широком смысле этого слова), является общепризнанным постулатом мировой политико-правовой и государственно-управленческой науки и практики.

Закреплённая в необозримой массе актов конституционно-правового и международно-правового характера (от конституционных документов государств как англо-саксонской, так и континентальной системы права (а также нормативных правовых актов субъектов зарубежных федераций и территориальных единиц унитарных государств) до Европейской хартии местного самоуправления¹) эта идея очевидно доказывается самой практикой социальной жизни. В мировой науке в настоящее время дебатированы в основном производные от упомянутого выше самоочевидного факта вопросы, например, вопрос о том, может ли принцип федерализма пониматься не только как отношения между федерацией и её субъектами, но и в более широком смысле – как вся система отношений между федеральным, региональным и местным уровнями власти.

В современной же отечественной науке вплоть до настоящего времени ведутся (обусловленные неравномерным характером течения как объективно-исторического, так и научно-исторического времени)² дискуссии по вопросу о ключевых параметрах разделения (дифференциации) государственной (и более широко – всей публичной) власти как по направлениям её реализации (по горизонтали – на законодательную, исполнительную, судебную), так и по уровням её осуществления (по вертикали – федеральный, региональный, муниципальный).

При этом одновременно в научных исследованиях традиционно отмечается принципиальное единство и интегрирующая роль государственной (и шире – всей публичной) власти, доказывается принцип её сущностного единства³, по сути объединяющий государственную (в том числе региональную) власть и местное самоуправление⁴. К числу основоположников такого рода подхода в современной российской юридической науке, на наш взгляд, можно отнести С. А. Авакьяна⁵, Г. В. Ба-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 07.09.1998, № 36, ст. 4466

² Об этом см., в частности: Зорькин В. Д. Реализация Конституции: культурно-исторический аспект [Электронный ресурс] // Конституционный Суд Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://www.ksrf.ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=2777> (дата обращения: 19.11.2019).

³ Подробнее: Чертков А. Н. О принципе единства государственной власти в российском государственном праве // Конституция как символ эпохи. Т. 1. М.: МГУ, 2004. С. 241–256.

⁴ См., напр.: Полещенко Д. А. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в Российской империи и Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 6, 10–11.

⁵ Авакян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3–12. (СПС «КонсультантПлюс»).



рабашева¹ и целый ряд других видных конституционалистов и муниципалистов.

Как справедливо отмечал, в частности, В. И. Васильев, в содержательном смысле органы местного самоуправления находятся в системе органов государственной власти и по самой своей сути не могут быть вне её². Естественным образом из изложенного следует очевидный вывод о том, что рассматривать местное самоуправление как нечто совершенно независимое, отделённое «китайской стеной» от иной публичной (в частности – региональной государственной) власти совершенно недопустимо (что, однако, никак не исключает определённую конституционную самостоятельность местного самоуправления, равно как и государственной власти субъектов Российской Федерации, прямо и недвусмысленно закреплённую в Конституции Российской Федерации)³.

С чисто юридической точки зрения в подкрепление соответствующего суждения можно привести значительное количество правовых позиций Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), а также немалое число правовых позиций других международных и национальных судебных органов (в т. ч. Конституционного Суда Российской Федерации). Так, ЕСПЧ в своих решениях неоднократно подчёркивал, что местные власти входят в систему государственного управления и неотделимы от системы государственной власти в широком её понимании⁴. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях отмечал, что местное самоуправление по самой своей природе основано на сочетании не только общественных, но и (прежде всего) государственных начал⁵, а вытекающие из законодательных норм публичные обя-

¹ Подробнее об этом, см., в частности: Гончаров В. И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: монография. М.: Проспект: 2017. С. 77.

² Васильев В. И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28–29. О кратком логическом доказательстве этого см., в частности: Балытников В. В. Государственная природа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 1998. № 1. С. 2.

³ См.: Безруков А. В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–24.

⁴ «Европейский Суд постановил, что местные (то есть муниципальные) власти входят в систему государственного управления (см. Постановление Европейского Суда по делу «Ершова против Российской Федерации» (*Yershova v. Russia*) от 08.04.2010, жалоба №1387/04, § 54 и далее). Мотивация Европейского Суда в деле «Ершова против Российской Федерации» явно предполагает, что он никогда не выделял органы местного самоуправления из системы органов государственной власти в широком её понимании, даже учитывая то, что в соответствии с внутригосударственными нормами права органы местного самоуправления независимы от федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации. В законодательстве Российской Федерации органы местного самоуправления во многих случаях ставятся в один ряд вместе с федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации (см., например, полный текст статьи 1017 Гражданского кодекса Российской Федерации в отношении ответственности государственных органов за некоторые гражданско-правовые правонарушения, приведённые в Постановлении Европейского Суда по делу «Матвеев против Российской Федерации» (*Matveyev v. Russia*) от 03.07.2008, жалоба №26601/02, § 30; см. также анализ понятия «государственный орган», используемого в п. 4 ст. 57 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», в Постановлении Европейского Суда по делу «Романенко и другие заявители против Российской Федерации» (*Romanenko and Others v. Russia*) от 08.10.2009, жалоба № 11751/03, § 45)» (цит. по: *Saliyev v. Russia*, App. no.35016/03 (ECtHR, 21 October 2010). Собственно соответствующая позиция Суда напрямую следует из традиционной европейской правовой доктрины, воплощённой, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления, в преамбуле которой право на осуществление местного самоуправления признаётся разновидностью права граждан на участие в управлении делами государства.

⁵ См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации по запросу Верховного



занности по обеспечению нужд и защите интересов по своей природе как таковые зачастую не являются ни полномочиями органов государственной власти, ни полномочиями органов местного самоуправления, но в каждом конкретном случае (в зависимости от существующей властно-управленческой ситуации) по сути относятся к региональной или муниципальной компетенции в соответствии с усмотрением (дискрецией) законодателя.¹

С политико-правовой точки зрения в данном случае имеет смысл говорить о том, что все полномочия публичной власти, осуществляемые ниже общегосударственного уровня, имеют по сути своей общий сервисный характер удовлетворения нужд и защиты интересов граждан (опять-таки как на уровне региона, так и на уровне местных сообществ), подчёркивая тем самым специфический (и приближенный к населению) характер того, что в англо-саксонской правовой традиции принято называть "local government", а в отечественной – «управлением (и самоуправлением) на местах»².

Особенности политико-правовой и социальной роли региональной и местной власти обусловлены именно описанными выше особенностями их объективной природы. При этом в любом случае смысл и направленность деятельности органов местного самоуправления должны определяться прежде всего закреплённой в главе 2 Конституции Российской Федерации высшей категориальной ценностью человека, его прав, свобод и законных интересов. Разумеется, то же самое должно касаться и всех уровней осуществления публичной власти в целом (в том числе и её региональной и местного уровней).

Исходя из этого, представляется, что основой восприятия сущности и функций субфедеральных территориальных уровней власти в Российской Федерации в современных конкретно-исторических условиях должно выступать сочетание принципа субсидиарности и сервисного подхода. Как известно, субсидиарность предполагает передачу полномочий на тот уровень осуществления власти, который сможет осуществлять их наиболее эффективно. При этом перераспределение полномочий между различными территориальными уровнями должно обуславливаться именно возможностью (или невозможностью) их эффективной реализации. Сервисный же подход к реализации власти, в т. ч. на муниципальном (и в целом – на любом более низком, чем общегосударственный, территориальном) уровне, в самом общем виде означает обусловленность организации и деятельности властно-управленческих органов требованиями эффективного обеспечения реализации законных нужд, потребностей и интересов населения «на местах», или, иными словами, «у источника» непосредственно удовлетворения указанных нужд, потребностей и интересов.

Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» ст. 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, ст. 2 и п. 3 ст. 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» от 02.11.2000 № 236-О. (Собрание законодательства Российской Федерации, 08.01.2001, № 2, ст. 214).

¹ См., в частности, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.10.2013 № 1632-О (СПС «КонсультантПлюс»).

² При этом стоит отметить, что в понятие "local government" в его англо-саксонском (англо-американском) понимании включается не только местное, но и региональное управление (см. в частности: Forsyth C. F. & Wade H. R. W. Administrative Law. Oxford University Press. Eleventh Edition. P. 89–111), точно также как в отечественной административно-правовой науке региональное управление традиционно относилось к категории «управление на местах».

ПОИСК ОПТИМАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ К РАЗГРАНИЧЕНИЮ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РЕГИОНАЛЬНЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ УРОВНЯМИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВЛАСТИ

Исследования более чем 25-летнего опыта реализации современной конституционной модели федерализма и местного самоуправления позволяют констатировать наличие следующих проблем разграничения компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления:

- гипертрофированное восприятие самостоятельности местного самоуправления и его нормативного обособления от системы органов государственной власти (что зачастую снижало эффективность взаимодействия регионов и муниципалитетов, а, следовательно, приводило к невыполнению многих обязательств власти перед населением);
- для оперативного реагирования и «выравнивания» ситуации не всегда было достаточно правовых средств, а для профицитного бюджетного обеспечения всех уровней публичной власти очень часто не хватало средств материальных;
- разграничение компетенции между регионами и муниципалитетами часто страивалось на приверженности той или иной доктрине или «формальной парадигме целесообразности» – при недостаточном учёте конкретных нужд людей;
- большая часть вопросов местного значения, очевидно, не была, не могла и не может быть решена без участия регионов.

Отсюда (в особенности – из последнего факта) вытекает неизменно возникающая с 90-х гг. XX в. проблема объективного пересечения государственных и местных «предметов ведения». Крайние подходы в решении данной проблемы позволяли лишиться сколь-либо существенной компетенции либо субъекты Российской Федерации, либо местное самоуправление. В одном случае можно было распределить основной массив полномочий в пользу, с одной стороны, федерального центра (в рамках совместного ведения), с другой стороны – местного самоуправления, отсекая региональные власти от реального решения вопросов управления на местах. В другом случае возникал соблазн «компенсировать» субъектам Российской Федерации «потери» в разграничении компетенции с федеральным центром за счёт местного самоуправления. Подлинное же решение названных проблем видится в гибком механизме перераспределения полномочий и кооперации государственных и муниципальных властей в интересах общей пользы населения.

В действующей модели разграничения полномочий между региональной государственной властью и местным самоуправлением можно выделить три основных (базовых) элемента.

1. Делегирование (передача, «сброс») государственных полномочий органам местного самоуправления на основе федерального закона (особенно популярное в 90-е гг.).

С одной стороны, такое делегирование способствовало решению многих вопросов организации жизни граждан, когда полномочия осуществлялись в шаговой доступности, но с использованием ресурсов субъектов Российской Федерации. С другой стороны, отсутствие общего модуса в делегировании государственных полномочий органам местного самоуправления в своё время привело к существенным диспропорциям в объёме компетенции муниципальных образований в различных регионах.

В вопросах делегирования полномочий нужны системность и мера, поскольку чрезмерная диспропорция в объёме переданных государственных полномочий органам местного самоуправления продуцирует риски отсутствия должного ресурсного обеспечения реализации государственных полномочий, снижения контроля за их осуществлением, ухудшения регламентации осуществления передаваемых полномочий. Неограниченное же делегирование государственных полномочий привело к тому, что описанная выше специфическая мера реагирования органов государственной власти на социальные проблемы, начиная с середины 90-х гг., стала фактически нормой государственно-муниципального управления. Такой подход был уместен для преодоления кризисной ситуации, но в долгосрочной перспективе оптимальным видится реализация своих полномочий каждым уровнем осуществления публичной власти в соответствии с законодательно закреплённой постоянной собственной компетенцией.

II. Закрепление одних полномочий за региональными органами государственной власти, а других – за органами местного самоуправления в качестве собственных полномочий (доминирующая стратегия «нулевых годов»).

Закрепление собственных полномочий осуществляется в Федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)¹ и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ)², а также в отраслевых законах. При этом стоит отметить, что более половины вопросов местного значения так или иначе пересекаются с полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что очевидно обусловлено неоднократно упомянутым выше единством сущностной природы региональной и местной власти (недаром в ряде субъектов Российской Федерации³ акты конституционного (уставного) и муниципального права выделяют предметы совместного ведения региона и муниципалитетов).

Подлинный путь к оптимальному динамичному регулированию данной объективно существующей ситуации видится в более гибких подходах к разграничению

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (действующая редакция) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901876063> (дата обращения: 19.11.2019). Первоначальный текст – Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, ст. 3822.

² Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (действующая редакция) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901744603> (дата обращения: 19.11.2019). Первоначальный текст – Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 42, ст. 5005.

³ В частности, в Тюменской области.



компетенции (как предметов ведения, так и полномочий), исходя из конкретных реальных потребностей общества. С учётом, в частности, объективной невозможности исчерпывающего чёткого разграничения вопросов местного значения и вопросов ведения субъектов Российской Федерации практика (которая, как известно, является единственным реальным критерием истины) породила введённую в отечественное законодательство с 2014–2016 гг. эффективную модель динамичного перераспределения полномочий между местным и региональным уровнями власти, сочетающуюся в необходимых случаях с наделением органов местного самоуправления перераспределяемыми полномочиями как государственными полномочиями субъектов Российской Федерации (подробнее об этом см. ниже в пункте III).

III. Перераспределение полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления на основе регионального закона (сочетающееся в необходимых случаях с наделением органов местного самоуправления перераспределяемыми полномочиями как государственными полномочиями субъектов Российской Федерации).

Непредвзятым исследователям совершенно очевидно, что без помощи со стороны органов государственной власти Российской Федерации и её субъектов местное самоуправление в реально существующих в нашей стране условиях не в силах справиться с наиболее значимой для населения частью своих задач. Причиной этого, как верно отмечает В. А. Сивицкий, является прежде всего объективная недостаточность бюджетно-финансового, организационного и кадрового потенциала муниципального уровня осуществления власти¹ (полностью неустраняемая даже в условиях происходящего в настоящее время в ряде регионов нашей страны перехода от двухуровневой к одноуровневой системе территориальной организации местного самоуправления).

Неудивительно, что в условиях начавшегося в 2013–2014 гг. очередного витка общемировой социально-экономической турбулентности в федеральное законодательство были включены специальные нормы, касающиеся возможности перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации². Такое перераспределение, как известно, осуществляется региональными законами (с конца 2016 г. – в случаях, установленных федеральными законами) и допускается на срок не менее срока полномочий регионального органа законодательной власти³.

Очевидно, что требуется дальнейшее совершенствование федерального законодательства в названном выше направлении. Если упомянутое перераспреде-

¹ Сивицкий В. А. Некоторые рассуждения частного лица о тактике и практике местного самоуправления на современном этапе // Муниципальная Россия. 2010. № 2. С. 56–65.

² Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (в ред. от 03.02.2015) «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» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014. № 22. Ст. 2770; Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (часть I). Ст. 38.

³ Федеральный закон от 28.12.2016 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 1 (Часть I). Ст. 35.



ние полномочий будет происходить, что называется «всерьёз и надолго», то в этом случае стоит в первую очередь произвести корректировку некоторых посвящённых перераспределению полномочий норм Федерального закона № 131-ФЗ, приведя их в соответствие с положениями Федерального закона № 184-ФЗ. В противном случае обоснованно возникнет вопрос о качестве законодательного регулирования. Ведь в условиях некоторой неопределённости законодательного регулирования, возникает риск, что складывающаяся практика не во всём будет соответствовать нормам Конституции Российской Федерации, на что указывается в науке муниципального права¹. В свою очередь, в условиях гармонизации федерального и регионального законодательства практику перераспределения полномочий достаточно легко сформировать в строгом соответствии с конституционными ценностями и нормами.

Вместе с тем в науке муниципального права есть и сторонники более широкой дискреции органов государственной власти в области перераспределения полномочий. Так, А. С. Автономов, Д. В. Бадковский, А. Д. Богатуров считают, что если одни органы власти не в состоянии обеспечить решение тех или иных вопросов, их решение должны смело брать на себя другие органы². Иными словами, в данном случае фактически прямо провозглашается примат объективно обоснованной целесообразности.

При этом наиболее правильной (то есть соответствующей, в том числе, административно-правовому и управленческому принципу целесообразности) представляется позиция специалистов (зачастую одновременно занимающихся вопросами как административного, так и муниципального права), согласно которой решение вопроса о реальной принадлежности полномочия органам регионального или муниципального управления должно определяться прежде всего эффективностью его исполнения. Это означает, что тот или иной вопрос должен решаться на том уровне, на котором его решение является наиболее быстрым, наименее затратным и дающим максимально полезный результат³. Фактически это – переложение принципа субсидиарности на традиционный язык отечественной административно-правовой науки и практики.

Думается, что именно исходя из такого рода парадигмы федеральным законодателем в 2014–2016 гг. и был создан правовой механизм, одновременно предусматривающий как осуществление законами субъектов Российской Федерации перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, так и наделение в случае необходимости органов местного самоуправления перераспределёнными полномочиями уже как государственными полномочиями субъектов Российской Федерации. Представляется, что будущее именно за теоретическим осмыслением и практическим воплощением соответствующих этой парадигме подходов.

¹ Бялкина Т. М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 69–73.

² Цит. по: Пешин Н. Л. К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 44–48.

³ Пешин Н. Л. К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 47–48.

3

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ

Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ поименовал правовой механизм, включенный в статью 17 Федерального закона № 131-ФЗ в виде её новой части 1.2, перераспределением полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Хотя новелла была изложена в Законе весьма лаконично, достаточно быстро в теории и на практике появилась ясность относительно главного содержания указанного механизма. Речь не идёт о передаче полномочий от региона муниципалитету, для этого есть специальные нормы ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации и гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Речь на деле идёт исключительно о передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Эта передача должна осуществляться не по соглашению, а императивно, в силу издания закона субъекта Российской Федерации. Не предусматривается возможность какого-либо руководства со стороны органов местного самоуправления процессом осуществления переданных полномочий или передача денежных средств из местных бюджетов в бюджеты субъектов Российской Федерации для финансирования переданных полномочий. В части регулирования переданных полномочий ранее принятые муниципальные правовые акты утрачивают силу после вступления в силу актов субъектов Российской Федерации о порядке осуществления переданных полномочий, о чём прямо говорится в ч. 4 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

То есть речь идёт не о временном осуществлении региональными органами полномочий муниципального уровня, а об изъятии соответствующих полномочий из муниципальной компетенции и придании им регионального значения. В силу этого будет неверной аналогия с основанным на качественно иных принципах механизмом передачи полномочий Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 7 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ).

Использование механизма перераспределения полномочий в целях уточнения компетенции регионов и муниципалитетов позволяет повысить эффективность управления инфраструктурой урбанизированных территорий, обеспечить реализацию проектов развития, сосредоточить ресурсы для решения наиболее важных задач. Европейская хартия местного самоуправления указывает, что передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учётом объёма и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии (ст. 4). Критериями для перераспределения полномочий между муниципалитетами и регионом должны быть условия более эффективного решения соответствующих вопросов (оперативность, объёмы издержек, обеспечение законности, снижение коррупционных рисков и т. д.).



Как отмечал в своё время французский теоретик права Морис Ориу, централизация полномочий позволяет рационально распределять расходы на некоторые необходимые службы, центральная власть рационально организована и не замешана в местных дрязгах, она даёт экономию и является «рассадником» опытных и надёжных администраторов. Важно лишь соблюдать баланс, чтобы не лишать местное население возможности самостоятельно заниматься общественными делами¹.

Большинство субъектов Российской Федерации активно пользуются предусмотренным федеральным законодательством инструментарием перераспределения полномочий. По данным Минюста России в 2019 г. такие законы действовали уже в 51 субъекте Российской Федерации и затрагивали 4,5 тыс. муниципальных образований².

Чаще всего перераспределяются полномочия в сфере земельных отношений. Несколько реже объектом перераспределения становятся полномочия органов местного самоуправления в сферах архитектуры, градостроительства и территориального планирования, тепло-, газо- и водоснабжения территорий, природопользования, дорожной деятельности, транспортного обслуживания населения, торговли и рекламы. Законы, предусматривающие повсеместное перераспределение значительного массива (от 11 и более) полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения сразу в нескольких сферах деятельности, действуют в 4 субъектах Российской Федерации – Московской, Орловской и Ульяновской областях, а также Ненецком автономном округе.

Так, к органам исполнительной власти Московской области перешли почти три десятка полномочий органов местного самоуправления. Благодаря применению указанного механизма была повышена эффективность регулирования вопросов территориального планирования, землепользования, строительства и целого ряда других областей управления (подробности см. в Приложении).

Вместе с тем судебная практика свидетельствует о том, что полная ясность в вопросах о природе перераспределения полномочий и пределах усмотрения региональных законодателей ещё не достигнута. Вызывает недоумение, в частности, попытка толковать рассматриваемый правовой механизм как осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по вопросам местного значения.

Эта позиция находит небесспорную поддержку в некоторых решениях судов общей юрисдикции, согласно которым «перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения. Они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения. Государственными они с точки зрения уровня публичной власти не становятся. Государственными становятся лишь органы, которые после перераспределения должны их осуществлять»³.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного са-

¹ Ориу М. Основы публичного права. М.: Издательство Коммунистической Академии, 1929. С. 555.

² Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Министерство юстиции Российской Федерации : [сайт]. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 19.11.2019).

³ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.08.2016 № 46-АПГ16-10 (СПС «КонсультантПлюс»).



моуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти (как это следует из прямого предписания Конституции Российской Федерации)¹. Таким образом, имеет место очевидная рассогласованность доктринальных и практических подходов судов общей юрисдикции и органа конституционного правосудия.

Департамент конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Минюста России усматривает обоснование описанной выше позиции судов общей юрисдикции в том, что ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ запрещает изменение перечня вопросов местного значения иначе как путём внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон и не предусматривает исключение из этого правила для случая передачи полномочий от муниципалитетов региону². Действительно, важными идеями Федерального закона № 131-ФЗ при его принятии были недопустимость произвольного расширения расходных обязательств муниципальных образований и необходимость дополнительного финансирования в форме субвенций тех полномочий, исполняемых органами местного самоуправления в силу закона, которые не относятся к собственной компетенции муниципального образования (ч. 1 ст. 18, ч. 1, 5 ст. 19). Но из этого вовсе не следует, что отменяются нормы Конституции Российской Федерации, не допускающие возможность решения вопросов местного значения органами государственной власти.

Рядом юристов высказывается мнение о том, что осуществление региональными властями полномочий, изъятых на основании закона из компетенции муниципалитетов, якобы является временным. Этот вывод противоречит тексту действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ.

Федеральный закон № 131-ФЗ в ч. 1.2 ст. 17 гласит: перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года. То есть установлены минимальные требования к стабильности правового регулирования при передаче полномочий от муниципалитетов к региону. При этом в данной норме нет слов «на срок не более» или какого-либо другого намёка на временный, ограниченный определённым сроком характер передачи полномочий.

Временному осуществлению органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления посвящена ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ, а не его ст. 17. Рассматриваемый механизм передачи полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации является факультативным способом разграничения полномочий уровней публичной власти, но отнюдь не временным осуществлением одним из уровней полномочий другого уровня.

Трактовка закона, предполагающая, что полномочия органов местного самоуправления передаются на уровень субъекта Российской Федерации якобы только временно и без изменения их статуса полномочий по решению вопросов местного

¹ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П (Собрание законодательства Российской Федерации, 03.02.1997, № 5, ст. 708), от 15.01.1998 № 3-П (Собрание законодательства Российской Федерации, 26.01.1998, № 4, ст. 532), от 30.11.2000 № 15-П (Собрание законодательства Российской Федерации, 11.12.2000, № 50, ст. 4943); определения от 09.06.2004 № 231-О (Вестник Конституционного Суда РФ, 2005, № 1), от 09.12.2014 № 2744-О (Вестник Конституционного Суда РФ, 2015, № 2).

² Письмо указанного органа от 11.07.2018 № 08-91730/18.



значения, появилась с практической целью: обосновать отрицание возможности последовательного применения субъектом Российской Федерации механизма передачи полномочий на уровень субъекта Российской Федерации и механизма наделения органов местного самоуправления указанными полномочиями в качестве отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации (ч. 1.2 ст. 17 и ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ). Это подтверждается и судебной практикой¹.

Между тем управленческая практика, в свою очередь, показывает, что такой комплексный механизм, позволяющий субъекту Российской Федерации своим законом перевести собственное полномочие муниципалитета в разряд делегированных государством полномочий, востребован в регионах. Он позволил бы органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществлять координацию исполнения органами местного самоуправления соответствующих полномочий, финансировать исполнение этих полномочий за счёт субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, обеспечить единообразие правового регулирования исполнения полномочий, особенно в тех случаях, когда полномочия связаны с предоставлением услуг гражданам и юридическим лицам, имеют важное социальное значение или нуждаются в унификации регулирования по иным причинам.

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10.04.2019 № 33-АПА19-4 (СПС «КонсультантПлюс»).

НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

Согласно ч. 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, при этом Конституция Российской Федерации не содержит определения указанного понятия. Такое определение отсутствует и в статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ.

Однако в соответствии с ч. 1 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, являются полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации по вопросам, не отнесённым данным Федеральным законом к вопросам местного значения. Следовательно, можно сделать вывод, что в действующем законодательстве преобладает подход, согласно которому природа полномочий не связана напрямую с осуществляющим их органом.

Таким образом, решение вопросов местного значения в ходе реализации полномочий оказывается единственным критерием, опираясь на который можно провести различие между государственными полномочиями и полномочиями муниципальными. Природа полномочий органов публичной власти при их реализации, при решении как «местно-значимых», так и иных, более масштабных вопросов, остаётся единой. В связи с этим можно вспомнить опыт организации местного самоуправления в Германии, где органы местного самоуправления районов являются также низовыми органами государственной администрации, осуществляя одновременно и те, и другие полномочия.

Общие подходы к наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями сформулировал сначала Конституционный Суд Российской Федерации¹, а затем федеральный законодатель. Такое наделение может осуществляться только федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации, но не подзаконным актом. Недопустима передача органам местного самоуправления не отдельных, а всей совокупности государственных полномочий либо отдельных полномочий без их конкретизации в законе и без предварительного выделения материальных и финансовых средств, обеспечивающих их исполнение.

В связи с темой наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо отдельно рассмотреть вопрос о правомочности наделения органов местного самоуправления государственными полно-

¹ Постановления от 15.01.1998 № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31.10.1994 «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» (Собрание законодательства Российской Федерации, 26.01.1998, № 4, ст. 532), от 30.11.2000 № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22.03.1999 «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» и др. (Собрание законодательства Российской Федерации, 11.12.2000, № 50, ст. 4943).

мочиями из числа делегированных Российской Федерацией субъектам Российской Федерации.

В научной литературе сформулирован ряд общих правил, касающихся такого наделения:

1. Недопустимость перераспределения предметов ведения в результате передачи части полномочий. Данное правило следует понимать как указание на то, что при наделении полномочиями меняется уровень (субъект) их реализации, но принадлежность полномочия – Российской Федерации или субъекту Российской Федерации – не изменяется.

2. Недопустимость передачи полномочий законодательного органа.

3. Передача преимущественно исполнительно-распорядительных полномочий; передача нормотворческих функций допустима лишь в объёме, необходимом для определения отдельных аспектов порядка (механизма) реализации данных полномочий.

4. Законность или непротиворечие передачи полномочий законодательству – Конституции Российской Федерации и федеральным законам, уставу и законам субъекта Российской Федерации¹.

Для понимания того, каковы в данном случае правомочия субъекта Российской Федерации, необходимо установить, что означает непротиворечие закону – наличие разрешения на передачу полномочия или отсутствие запрета? Может ли орган местного самоуправления быть наделён государственным полномочием только в случае, если это прямо предусмотрено законом, или если это не запрещено законом? И каковы правомочия субъекта Российской Федерации в отношении полномочий, определённых для него федеральным законом: только исполнение или также возможна передача органам местного самоуправления данных полномочий?

Формулировка ч. 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации носит общеразрешительный характер и не связывает возможность передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий с дополнительными разрешениями в законе. Общее дозволение вытекает и из ч. 2 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ, где устанавливаются виды нормативных правовых актов, которыми осуществляется наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, и говорится, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам. Таким образом, по общему правилу критерий непротиворечия подразумевает отсутствие специальных запретов на передачу тех или иных полномочий, а не наличие специальных разрешений на это.

Высокую важность и с формально-юридической, и с практической стороны сегодня имеет вопрос о праве субъектов Российской Федерации наделять органы местного самоуправления теми полномочиями, которые были переданы с муниципального уровня на уровень субъекта Российской Федерации в порядке перераспределения полномочий, т. е. переводить законом субъекта Российской Федерации собственные полномочия муниципалитетов в разряд делегированных полномочий (об этом подробно см. в разделе 3 настоящего доклада).

¹ Мадьярова А. В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 2. С. 27–32.



Как было отмечено Конституционным Судом Российской Федерации, муниципальные образования, сочетающие качества территориального объединения граждан, совместно реализующих на соответствующей территории право на местное самоуправление, и качества публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций, прежде всего – исполняя отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации. Этим обуславливается (имея в виду пространственно-территориальные характеристики муниципальных районов, городских округов, высокую концентрацию населения и материально-финансовых ресурсов, тесную взаимосвязь реализуемых на данном уровне публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъектов Российской Федерации) необходимость комплексной разработки новых правовых средств, адекватных социально-экономической и административно-управленческой ситуации, которые позволяли бы обеспечивать взаимодействие и согласованное функционирование органов местного самоуправления указанных муниципальных образований и органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и конституционно обоснованной кооперации региональных и муниципальных органов власти в решении вопросов социального развития на конкретной территории¹.

В отношении федеральных полномочий, делегированных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в литературе высказывалось мнение, что наделение такими делегированными полномочиями органов местного самоуправления со стороны субъектов Российской Федерации возможно лишь в случае прямого разрешения на это со стороны делегирующего органа². Следует отметить, что данное мнение опиралось на закреплённый с 2006 г. в Федеральном законе № 131-ФЗ принцип передачи государственных полномочий органами власти того уровня, которому эти полномочия принадлежат. Однако в результате принятия Федерального закона от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» произошёл отказ от указанного принципа, и было предусмотрено наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации. Представляется, что вместе с полномочиями на усмотрение субъекта Российской Федерации передаётся и вопрос об эффективном осуществлении данных полномочий на том или ином (региональном или муниципальном) уровне.

Наконец, в заключении настоящего раздела целесообразно подчеркнуть, что сами органы местного самоуправления в целом позитивно оценивают складывающуюся практику их наделения отдельными государственными полномочиями – при

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» (Собрание законодательства Российской Федерации, 14.12.2015, № 50, ст. 7226).

² Петрова О. Н. Некоторые вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Актуальные проблемы права: материалы Международной научной конференции (г. Москва, ноябрь 2011 г.). М.: 2011. С. 51.



условии осуществления органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации необходимого организационно-методического руководства, эффективного контроля, и самое главное, надлежащего финансового обеспечения реализации указанных полномочий на местном уровне. Так, должностные лица муниципальных образований Московской области, оценивая результаты реализации Закона Московской области от 24.07.2014 №107/2014-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области»¹, выделяют, в частности, следующие позитивные последствия реального действия сформированного указанным актом регионального законодательства механизма правового регулирования:

- обеспечение баланса в области концентрации функции по исполнению тех или иных властных полномочий на региональном и/или местном уровне;
- экономию средств местного бюджета за счёт субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных образований для реализации государственных полномочий;
- повышение уровня рационализации механизмов принятия управленческих решений;
- оптимизацию алгоритмов оказания услуг гражданам;
- сокращение сроков принятия решений (и количества отказов заявителям);
- обеспечение соблюдения стандартов оказания государственных и муниципальных услуг;
- повышение уровня доступности (и открытости деятельности) органов местного самоуправления.²

¹ Закон Московской области от 24.07.2014 № 107/2014-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области» (действующая редакция) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537959091> (дата обращения: 21.11.2019). Первоначальный текст – «Ежедневные Новости. Подмосковье». № 141, 05.08.2014.

² Указанные формулировки взяты из имеющихся в архиве авторов доклада различных информационных материалов о ходе реализации упомянутого областного закона.

**«ОБНОВЛЯЯ – СОХРАНЯТЬ ЛУЧШЕЕ.
СОХРАНЯЯ – ОБНОВЛЯТЬ НУЖНОЕ.
РАЗВИВАЯ – УСТРЕМЛЯТЬСЯ В БУДУЩЕЕ!»**

Изменения, внесённые в Федеральный закон № 131-ФЗ Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ), стали новой вехой во взаимоотношениях органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Однако Федеральным законом № 136-ФЗ были предусмотрены лишь общие черты появляющегося института перераспределения полномочий между регионом и муниципалитетами, а именно:

- возможность такого перераспределения, отражённая в Федеральном законе № 131-ФЗ и Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ;
- способ перераспределения, выраженный принятием закона субъекта Российской Федерации;
- минимальный срок перераспределения, предусмотренный законодателем, – не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- срок вступления в силу законов субъектов Российской Федерации о перераспределении (с начала очередного финансового года);
- полномочия органов местного самоуправления, которые не могут быть перераспределены на уровень органов государственной власти субъекта Российской Федерации (управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление охраны общественного порядка и др.).

В целях дальнейшей нормативной регламентации вопросов перераспределения полномочий был принят Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации», которым были внесены дополнения, предусматривающие возможность перераспределения полномочий, в следующие законодательные акты Российской Федерации:

- 1) Градостроительный кодекс Российской Федерации;
- 2) Жилищный кодекс Российской Федерации;
- 3) Земельный кодекс Российской Федерации;
- 4) Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»;
- 5) Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;
- 6) Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»;
- 7) Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»;

- 8) Федеральный закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»;
- 9) Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»;
- 10) Федеральный закон от 30.12.2006 № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»;
- 11) Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»;
- 12) Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»;
- 13) Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

В указанные федеральные законы были внесены положения о возможности перераспределения полномочий, приводившие упомянутые законодательные акты в соответствие с федеральным законодательством о разграничении полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти.

Представляется, что благодаря данным дополнениям федеральный законодатель предотвратил оспаривание и отмену уже принятых к концу 2014 г. региональных законов о перераспределении полномочий, которые касались не только полномочий, не указанных напрямую в Федеральном законе № 131-ФЗ.

В результате региональные законы о перераспределении полномочий начали действовать с 01.01.2015 и позволили сформировать позитивную практику применения института перераспределения полномочий.

Однако данные изменения хотя и смогли ответить на ряд актуальных для региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления вопросов, но не позволили полностью избежать проблем в правоприменении и не сделали вопрос перераспределения полномочий полностью ясным и прозрачным.

В итоге на вопросы, которые оставили неясными положения закона, стала пытаться ответить судебная практика, которая начала складываться в процессе реализации региональных законов о перераспределении полномочий.

Безусловно, при рассмотрении вопросов о перераспределении полномочий органов местного самоуправления необходимо принимать во внимание обособленную роль местного самоуправления, которое, как это было показано выше, тем не менее, остаётся включённым в общую структуру публичной власти Российской Федерации и её субъектов. При этом необходимо также учитывать и то, что муниципальные образования в современных условиях практически не могут развиваться полностью независимо от соседних с ними муниципальных образований, особенно в густонаселённых субъектах Российской Федерации.

Именно поэтому в ряде субъектов Российской Федерации при принятии законов о перераспределении полномочий был применён так называемый принцип «двух ключей», который позволил бы гармонизировать совместное развитие муниципальных образований, поддержав их финансово из регионального бюджета, не лишая при этом муниципальные власти связи с населением, проживающим на территории соответствующего муниципального образования.

Руководствуясь данным принципом, региональный законодатель, как правило, действовал в два этапа:

- сначала перераспределял полномочия органов местного самоуправления, которые либо ненадлежаще, по его мнению, исполнялись, либо у органов местного самоуправления не хватало для их полноценной реализации финансовых и материальных ресурсов;



– затем частью или в полном объёме перераспределённых полномочий наделялся орган местного самоуправления, но уже с предоставлением финансирования из регионального бюджета и под контролем со стороны субъекта Российской Федерации.

Это позволяло одновременно не терять связь с населением муниципалитета, иметь единообразие по всему субъекту и увеличить финансирование исполняемых органом местного самоуправления полномочий.

Однако при этом, как уже было отмечено выше, стала формироваться судебная практика, в том числе основывающаяся на тезисе «перераспределённые полномочия не меняют своей правовой природы и остаются муниципальными».

Как уже было отмечено выше, в ряде решений судов указывается, будто перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти субъектов Российской Федерации не приводит к изменению их правовой природы как полномочий по решению вопросов местного значения. По мнению судов, они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения.¹

Такая судебная практика приводит к невозможности облегчать финансовую и материальную нагрузку на органы местного самоуправления, усложняет процесс обслуживания населения органами местного самоуправления.

В связи с этим встаёт вопрос о целесообразности внесения изменений в федеральное законодательство, которые позволили бы закрепить те позитивные результаты, которые были достигнуты посредством использования принципа «двух ключей».

Представляется, что внесение изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ, регламентирующий порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, позволит закрепить положительный опыт субъектов Российской Федерации, которые пошли по пути одновременного перераспределения и наделения.

В главе IV.1 Федерального закона № 184-ФЗ содержится статья 26.3, регулирующая, помимо прочего, вопросы наделения отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления. По нашему мнению, целесообразно было бы дополнить её положениями о возможности наделения органов местного самоуправления полномочиями, отнесёнными к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в соответствии с пунктом 6.1 рассматриваемой статьи.

Однако при таком подходе возникает противоречие с ч. 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ.

Единственным рациональным способом разрешения этого противоречия представляется гармонизация положений федерального законодательства по вопросам организации местного самоуправления путём его согласования с положениями федерального законодательства об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

¹ Апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.08.2016 № 46-АПГ16-10, от 24.11.2016 № 15-АПГ16-10, от 15.11.2017 № 30-АПГ17-3, от 10.04.2019 № 33-АПА19-4.





власти субъектов Российской Федерации (или, иначе говоря, приведение формулировки Федерального закона № 131-ФЗ в соответствие с формулировками Федерального закона № 184-ФЗ).

Подобного рода гармонизация позволит устранить препоны, до настоящего времени препятствующие дальнейшему конструктивному развитию института перераспределения полномочий между региональным и муниципальным уровнями осуществления власти с одновременным наделением муниципального уровня власти необходимыми государственными полномочиями, обеспечиваемыми представлением местным властям необходимых для их осуществления ресурсов.



ПРИЛОЖЕНИЕ

Практические результаты перераспределения полномочий «снизу вверх» и наделения полномочиями «сверху вниз» (опыт Московской области)

В соответствии с областным законодательством к Правительству Московской области и уполномоченным им органам исполнительной власти перешли около трёх десятков полномочий органов местного самоуправления¹. Основные направления – градостроительная деятельность, земельные отношения, регулирование вопросов ЖКХ (в частности, водо- и теплоснабжения), организация работы розничных рынков и т. п., вопросы преимущественно коммунальной (в современном значении этого слова) проблематики.

В сфере градостроительства на момент принятия областного закона, перераспредившего полномочия, подавляющее большинство муниципальных образований области не имели утверждённых генеральных планов, в них отсутствовали надлежаще оформленные правила землепользования и застройки, определяющие градостроительные регламенты территорий и т. д. При этом приближалась дата (1 января 2015 г.), начиная с которой градостроительная деятельность могла осуществляться только на основании и с учётом градостроительных регламентов. В связи с необходимостью принятия генеральных планов и правил землепользования и застройки муниципальных образований, обеспечения их взаимной согласованности и единства в градостроительной политике, в пользу области были перераспределены следующие полномочия:

- подготовка генеральных планов поселений, городских округов;
- подготовка схем территориального планирования муниципальных районов;
- подготовка правил землепользования и застройки;
- подготовка и утверждение проектов планировки, проектов межевания, подготовка, регистрация и выдача градостроительных планов земельных участков (ГПЗУ);
- принятие решений о развитии застроенных территорий, а также определение начальной цены предмета аукциона на заключение договора о развитии застроенной территории;
- выдача разрешений на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, на условно разрешённый вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;
- выдача разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию;
- ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципальных районов и городских округов.

¹ Закон Московской области от 24.06.2014 № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» (действующая редакция) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537959090> (дата обращения: 19.11.2019). Первоначальный текст – «Ежедневные Новости. Подмосковье», № 141, 05.08.2014.



Отсутствие утверждённых документов территориального планирования и градостроительного зонирования негативно сказывалось на развитии региона, провоцировало коррупционные схемы в градостроительной и земельно-имущественной сферах, приводило к неисполнению положений федеральных законов либо к внесению в законодательство «нормативных заплаток», выбивающихся из общей концепции Градостроительного кодекса Российской Федерации и Земельного кодекса Российской Федерации¹.

Эффект произведённого перераспределения, что называется, очевиден. Если по состоянию на 2014 г. в регионе было утверждено только 20% генеральных планов муниципальных образований, то уже в 2018 г. сообщалось о том, что в ходе проводимой областными властями работы утверждено 92% генеральных планов и 97% правил землепользования и застройки². Создаются и вводятся в эксплуатацию централизованные системы обслуживания граждан с единой информационной базой, службой одного окна и возможностью получения разрешения на строительство в электронном виде.

С 2017 г. запущена система предоставления в электронном виде через Региональный портал государственных и муниципальных услуг (РПГУ) таких услуг, как выдача градостроительных планов земельных участков, разрешения на строительство с присвоением адреса и т. д. В итоге востребованность услуг в градостроительной сфере в 2018 г., согласно данным Комитета по архитектуре и градостроительству Московской области, повысилась на 30%³. Также год от года растёт и количество выданных градостроительных планов земельных участков для целей проектирования. Так, в 2018 г. их было выдано порядка 10 тыс. против 4,2 тыс. в 2016 г. и 8,4 тыс. в 2017⁴.

В сфере коммунального хозяйства области были, в частности, перераспределены полномочия по утверждению разрабатываемых муниципальными образованиями схем теплоснабжения, схем водоснабжения и водоотведения, а также технических заданий на разработку инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение. Причиной этого явилось то, что на практике зачастую оказывалось, что данные схемы органами местного самоуправления не разработаны или не утверждены. Уже через год после передачи данных полномочий было утверждено 91% от необходимого количества схем теплоснабжения и 84% схем водоснабжения и водоотведения, в том

¹ Так, нормы, запрещающие предоставление земельных участков из государственной и муниципальной собственности при отсутствии правил землепользования и застройки (п. 14 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации») были дополнены в 2004 г. специальным исключением для Москвы и Московской области (срок которого неоднократно продлевался в связи с отсутствием у муниципальных образований Московской области подготовленных и утверждённых органами местного самоуправления правил землепользования и застройки).

² См.: Информация об утверждённых генпланах и ПЗЗ появилась на портале госуслуг Подмосковья [Электронный ресурс] // Правительство Московской области : [сайт]. URL: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/organy/glavnoe-upravlenie-arhitektury-i-gradostroite/na-portale-gosuslug-podmoskovya-royavilas-informaciya-ob-utverzhdennyh-genplanah-i-pzz-4292> (дата обращения: 19.11.2019). По имеющейся в архиве авторов доклада информации Комитета по архитектуре и градостроительству Московской области, к октябрю 2019 г. указанные показатели выросли, соответственно, до 98% и 100%.

³ ВК-аккаунт «Мособлархитектура» [Электронный ресурс]. URL: https://vk.com/wall-105503078_954 (дата обращения: 19.11.2019).

⁴ ВК-аккаунт «Мособлархитектура» [Электронный ресурс]. URL: https://vk.com/wall-105503078_946 (дата обращения: 19.11.2019).



числе 100% схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в городских округах и городских поселениях с численностью населения более 150 тыс. чел.¹, а в 2016 г. данная работа была полностью завершена.

В области осуществления земельной политики и управления земельными ресурсами к началу текущего десятилетия сложилась ситуация, при которой наиболее значимые полномочия, регламентировавшиеся на уровне Российской Федерации и Московской области, фактически исполнялись (или не исполнялись) муниципальной властью по своему усмотрению. Всё это, в частности, привело к следующим негативным последствиям:

- многочисленным случаям принятия незаконных решений о выделении земельных участков (в том числе вопиющим случаям незаконного распоряжения землями лесного фонда и водоохраных зон);
- необоснованному искусственному затягиванию сроков получения необходимых документов при правомерном выделении земельных участков (от 6 месяцев до 2 лет);
- широкому распространению коррупции в сфере управления земельными ресурсами на местном уровне;
- непрозрачности процедур, отсутствию гласности и публичности при предоставлении земельных участков;
- минимизации бюджетных поступлений (зачастую явившейся прямым следствием распространения коррупционных практик и искусственного устранения конкурентных процедур в области осуществления земельной политики в рамках муниципального управления).

В целях устранения указанных проблем, в Московской области был введён принцип «двух ключей», в соответствии с которым:

- 1) подготовку и выпуск необходимых решений в области выделения земельных участков по-прежнему осуществляют органы местного самоуправления;
- 2) согласование указанных решений проходит в рамках специально созданной из представителей областных органов исполнительной власти межведомственной комиссии;
- 3) контроль за осуществлением соответствующих полномочий возлагается на Министерство имущественных отношений Московской области.

Результаты работы выстроенной подобным образом системы конструктивного взаимодействия региональной и местной властей стали поистине впечатляющими. Если в 2014 г. на согласование было направлено всего лишь несколько тысяч проектов решений о предоставлении земельных участков, то уже в 2015 г., после полного введения в действия нового механизма управленческой работы – 36 тысяч решений. При этом, если в 2015 г. были признаны законными и согласованными лишь 50% представленных на рассмотрение межведомственной комиссии решений, то к 2018 г., когда их число превысило 60 тысяч, доля прошедших тест на соблюдение законности и получивших согласование решений составила уже более 80%! В конечном же итоге, после создания единой нормативной базы, закрепившей единые формы, порядок и сроки принятия соответствующих решений, – все они были разделены на 10 категорий административных действий и стали осуществляться в удобной для граждан форме через Региональный портал государственных услуг (РПГУ)².

¹ В Подмоскovie завершается работа по созданию перспективных схем развития коммунальной инфраструктуры [Электронный ресурс] // Одинцовский городской округ Московской области : [сайт]. URL: <https://odin.ru/news/?id=40740> (дата обращения: 19.11.2019).

² Информация Министерства имущественных отношений Московской области. Архив авторов доклада.



В сфере потребительского рынка на уровень области были выведены полномочия в сфере выдачи разрешений на право организации розничных рынков. Это было вызвано тем, что ранее открытые рынки фактически делились на две категории: работающие с нарушениями и работающие с существенными нарушениями. В данной ситуации преследовалась цель предоставить органам власти возможность навести порядок в сфере розничной торговли, повысить публичность процесса выдачи разрешений на организацию розничных рынков и организовать, наконец, надлежащий контроль за соблюдением установленных правил. Иллюстрацией достижения этой цели стал произошедший за четыре года почти четырёхкратный рост количества утверждённых документов и выданных разрешений в сфере организации и деятельности розничных рынков (с 77 до 318 актов) с одновременной фиксацией нулевого показателя выявляемых в процессе подготовки и выпуска указанных документов нарушений законодательства¹.

Приведённые выше данные показывают, что те проблемы, которые годами, если не десятилетиями, не решались (даже в условиях обозначенных в законодательстве чётких сроков решения), в итоге были перераспределены таким образом, при котором органы власти смогли заняться решением наболевших вопросов оперативно, интенсивно, а главное – эффективно!

В силу этого представляется, что на основе надлежащего анализа сложившейся практики должна формироваться доктринально-теоретическая база совершенствования, основанного на принципах солидарности, субсидиарности и сервисного подхода взаимодействия единых по своей природе региональных и муниципальных органов власти, которое, в конечном итоге, должно строиться и осуществляться в интересах населения, максимально эффективного обеспечения его насущных нужд и потребностей.

¹ Реестр розничных рынков на территории Московской области // Сайт Министерства потребительского рынка и услуг Московской области. URL: <http://mpru.mosreg.ru/dokumenty/informaciya> (дата обращения: 19.11.2019); Информация о принятом решении о выдаче, продлении, переоформлении разрешений на право организации розничного рынка // Сайт Министерства потребительского рынка и услуг Московской области. URL: <http://mpru.mosreg.ru/dokumenty/informaciya/roznichnyye-rynki> (дата обращения: 19.11.2019).

Научное издание

Балытников Вадим Владимирович,
Горбылёв Александр Анатольевич,
Михайлов Евгений Николаевич и др.

НЕ БАРЬЕР, А ГРАНЬ СОПРЯЖЕНИЯ

Научный доклад
Центра исследований проблем
территориального управления и самоуправления
Московского государственного областного университета
об актуальных проблемах и перспективах развития
современной отечественной модели разграничения
полномочий между региональным
и муниципальным уровнями власти

Редактор – *М. С. Тарасова*
Компьютерная вёрстка – *А. В. Тетерин*

Подписано в печать: 29.11.2019 г.
Бумага офсетная. Гарнитура «Myriad Pro».
Печать офсетная. Формат бумаги 60×84/16.
Усл. п. л. 1,75, уч.-изд. л. 1,5.
Тираж 300 экз. Заказ № 864-12 /Е.

Изготовлено в Информационно-издательском управлении МГОУ
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А,
(495) 780-09-42 (доб. 1740), iiu@mgou.ru