

Сергей Геннадьевич Соловьев

Заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права Южно-Уральского государственного университета (национальный исследовательский университет), доктор юридических наук, профессор, председатель Общественной палаты Миасского городского округа, член Экспертного совета Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы РФ
E-mail: solovev@feml.miass.susu.ru

Правовой механизм перераспределения муниципальных полномочий — конец российских самоуправленческих иллюзий*

Аннотация: статья посвящена исследованию концептуальных, теоретических и практических аспектов правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Исследуются предпосылки для введения, содержание и экспертные оценки перспективности указанного правового института. С позиции теории целеполагания в исследовании основные цели, для достижения которых местное самоуправление было включено в механизм государственного устройства Российской Федерации, предложено авторское видение иерархии этих целей. С учетом последней сделана попытка оценить перспективы совершенствования механизма перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также сформулировать прогноз относительно вероятностных результатов введения анализируемого правового института в современную систему местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, цели местного самоуправления, институт перераспределения полномочий, государственные и муниципальные органы.

Sergej Gennad'evich Solov'ev

Head of the Department of constitutional, administrative and municipal law, South Ural state University (national research university), doctor of legal sciences, professor, Chairman of the Public chamber of the city district of Miass, member of the Expert Council of the Committee on Federal arrangement and questions of local government of the State Duma of the Russian Federation

The Legal Mechanism of Redistribution of Municipal Authorities — the End of the Illusions of the Russian Local Government

Annotation: the article is devoted to conceptual, theoretical and practical aspects of the legal institution of redistribution of powers between the local self-government bodies and the state power bodies of a subject of the Russian Federation. One examines the preconditions for the introduction, content and an expert assessment of the prospects of a specified legal institute. From the standpoint of the goal setting theory in the study

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ. Проект «Совершенствование системы концептуальных и идеологических основ местного самоуправления, закрепляемых в правовой системе Российской Федерации» № 16-03-50015.

the main objectives for the achievement of which the local self-government was involved in the mechanism of government of the Russian Federation, the author's vision of the hierarchy of these goals has been provided. In view of the later one attempts to assess the prospects of improvement of mechanism of redistribution of powers between local self-government bodies and bodies of state power of a subject of the Russian Federation, as well as to formulate a probabilistic prediction about the results of the analyzed legal institution in the modern system of local government.

Keywords: *local self-government, local self-government objectives, institution of redistribution of powers, state and municipal authorities.*

Если мы не изменим направления своего движения,
мы рискуем оказаться там, куда движемся.

Концептуальный афоризм

Система российского местного самоуправления в исторической ретроспективе последних 30 лет переживает устойчивый системный кризис. Предпринимавшиеся попытки его реформирования, периодически запускаемые с федерального уровня, к настоящему времени не достигли своей цели. В связи с этим, если отталкиваться от мнения Д. И. Менделеева о том, что «наука начинается там, где начинают измерять»¹ и произвести сравнительные измерения состояния не абстрактных муниципальных показателей, имеющих (в соответствии с новейшими разработками ученых Стэнфордского университета) довольно большой «индекс запутывания»² (самостоятельность местного самоуправления, уровень муниципальной демократии, независимость местной власти, укоренение самоуправленческих, корпоративистских начал, развитие деятельной автономии личности...), а реальных критериев состояния муниципальной инфраструктуры (состояние сетей и дорог в муниципалитетах, благоустройство дворовых территорий, состояние жилого фонда, освещенность и озеленение территорий...), то очевидным становится тот факт, что вопросы местного значения гораздо эффективнее решались в советское время, когда и была создана основа современной, предельно изношенной муниципальной инфраструктуры. В связи с этим новейшую историю местного самоуправления, к сожалению, следует изучать, как историю болезни, которая к настоящему времени содержит отчет о неразрешенных проблемах и (что очень важно для муниципально-правовой науки) ключи к пониманию их причин.

При этом, несомненно, принципиально новым этапом в реформировании российского местного самоуправления являются муниципальные новеллы, внесенные Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 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”», в которых предпринята попытка реформирования местного самоуправления на концептуально иных основах. Стержнем указанного Закона, как указывают многие практики муниципального строительства, служит введенный

¹ См.: Менделеев Д. И. Сочинения. М., 1952. Т. 25.

² См.: Stanford researchers uncover patterns in how scientists lie about their data. URL: <http://news.stanford.edu/news/2015/november/iraud-science-papers-111615.html> (дата обращения: 07.12.2015).

в муниципальное законодательство правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации¹.

Введение в муниципальное законодательство указанного правового института, к слову сказать, уже имевшего некоторый опыт частичного нормативного закрепления в Законе Союза ССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»², и представляющего собой поворот на сто восемьдесят градусов по сравнению с первоначальной идеологией реформы начала 2000-х гг., вызвало неоднозначную реакцию со стороны муниципального сообщества. Следует указать на тот факт, что значительная часть видных теоретиков и практиков муниципального строительства³ отнеслась достаточно критически к введенной конструкции правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализируя указанные критические отзывы в отношении рассматриваемого правового института, следует учитывать тот факт, что любой ученый в своих суждениях излагает свое субъективное мнение об объективных процессах. При этом важно помнить о том, что оценить то или иное решение органов государственной власти в сфере местного самоуправления можно только в рамках определенной, субъективно принимаемой концепции его построения, в первую очередь предполагающей определение целей института местного самоуправления. Только после этого можно разрабатывать стратегию, программы, пути и методы решения поставленных задач и оценивать те или иные решения законодательных органов. Любое их решение не является верным или ошибочным априори, аргументированную оценку происходящему можно дать только с позиции концепции построения местного самоуправления, разделяемой тем или иным ученым.

В связи с этим оценить перспективность введения в законодательство Российской Федерации указанного правового института можно лишь при четком определении иерархии целей, для достижения которых публичный институт местного самоуправления в 90-х гг. XX в. был включен в механизм государственного устройства Российской Федерации. Именно соотнесение указанных целей и достигнутых результатов, с учетом совершенных ошибок, позволит сформулировать прогноз относительно вероятностных результатов введения анализируемого правового института в современную систему местного самоуправления,

¹ См.: *Бабун Р. В.* 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. № 1. С. 14.

² См.: *Васильев В. И.* Местное самоуправление: закон первый // Местное право. 2015. № 1. С. 9.

³ См.: *Шугрина Е. С.* Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71; *Бялкина Т. М.* Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8; *Костюков А. Н.* Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58–63; *Пешин Н. Л.* Новые тенденции муниципальной реформы: уровень городских округов и муниципальных районов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 57–61; *Ежукова О. А.* Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 56–59; *Маркварт Э.* Чтoб боялись, или Зачем понадобилась очередная «реформа реформы» местного самоуправления // Новый компаньон. 2014. 10 июня.

а также дать аргументированный ответ на вопрос о том, представляет ли указанная правовая конструкция, в терминах Б. Обамы¹, «дерзость надежды» или конец российских самоуправленческих иллюзий.

Местное самоуправление — самоцель или средство достижения иных целей?

Публичный институт местного самоуправления функционирует в составе государственного образования, в котором помимо процессов управления в государстве протекают самоуправленческие процессы. Общественная природа местного самоуправления создает некоторую иллюзию стихийности происходящих в нем процессов, однако это только иллюзия. В системе местного самоуправления решаются серьезные государственные задачи и для обеспечения благоденствия на местах нужно четко понимать концепцию местного самоуправления (модель, идеальную форму), на воплощение которой нужно работать. Определение же указанной концепции, в первую очередь, предполагает выделение системы либо совокупности целей введения системы местного самоуправления в механизм осуществления государственного управления Российской Федерацией.

Исходя из того, что в нашем обществе многие жизненные идеалы реализуются через законы (несмотря на то, что законодатели часто четко не определяют цели и концепцию, на базе которых принимаются федеральные законы, а авторы теоретических работ в области муниципального права и управления нередко избегают четкого определения целей местного самоуправления), следует все же попытаться определиться с вектором целей, для достижения которых в российском законодательстве закреплён публичный институт местного самоуправления.

1. Местное самоуправление — самоцель.

Постановка подобной цели местного самоуправления имеет место в трудах последователей формально-юридического подхода, аргументирующих необходимость введения института местного самоуправления в механизм государственного устройства Российской Федерации тем, что данный институт закреплён в Европейской Хартии местного самоуправления, принятой 15 октября 1985 г. и ратифицированной Российской Федерацией 11 апреля 1998 г. Если следовать в русле рассуждений апологетов данного целеполагания, местное самоуправление должно присутствовать в системе управления Российским государством безотносительно от полезности, бесполезности или вредности данного публичного института.

2. Местное самоуправление — средство решения вопросов местного значения.

В соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции РФ к целям местного самоуправления отнесено самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Подобная цель также изложена в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепившей в достаточно витиеватой форме тезис о том, что местное самоуправление в России представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую решение населением вопросов местного значения.

3. Местное самоуправление — средство приближения власти к населению.

¹ См.: *Obama B.* The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream. Three Rivers Press, 2006.

Постановка указанной цели перед институтом местного самоуправления, по мнению В. В. Путина, обусловлена тем, что «этот уровень управления не называется государственным в юридическом смысле слова, но по смыслу, конечно, это один из самых... важных государственных уровней власти, потому что он непосредственно работает с людьми в ежедневном, в ежечасном режиме»¹.

4. Местное самоуправление — средство для самоорганизации местного населения и отделения его от государственного аппарата.

Постановка подобной цели в отношении современной российской системы местного самоуправления, решающей достаточно серьезные вопросы, имеющие немаловажное значения для государства представляется достаточно спорной. Очевидно, что даже если роль муниципалитетов в решении местных вопросов усилится, то присутствие государства в лице его органов все равно будет достаточно ощутимым, т. к. остроту местных проблем непосредственно воспринимает значительная часть граждан страны. В связи с этим государство, в качестве целей которого обозначено создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), не может отстраняться от решения каких-либо социальных вопросов, объективно являющихся частью общегосударственных дел в границах муниципального образования.

Во всем мире решение вопросов местного значения непосредственно или опосредованно направлено на реализацию прав и свобод граждан, гарантируемых государством в соответствии с Конституцией и подлежащих реализации в соответствии с государственными стандартами².

5. Местное самоуправление — средство разрушения единой системы государственного управления.

Вероятность постановки подобной цели обусловлена тем, что любой частный процесс может быть включен в более глобальные процессы. Очевидно, что достижение абсолютной независимости и самостоятельности всеми российскими муниципалитетами, по факту (как и имевший место в истории России «парад суверенитетов субъектов Российской Федерации») означает развал системы управления Российской Федерацией как единого и целостного государственного образования.

Трудно отрицать, что подобная цель процесса развития местного самоуправления в Российской Федерации вполне может вписываться в планы ее геополитических конкурентов, пытающихся насаждать в России тупиковые направления и модели развития общественных процессов и продвигать их посредством настойчивых рекомендаций по внедрению соответствующих международно-правовых норм, требования которых они имеют возможность не исполнять³.

Если поставить задачу детально определиться с системой целеполагания и вектором целей применительно к российскому местному самоуправлению,

¹ Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ от 21 января 2013 г. URL: <http://news.Kremlin.ru/news/17397> (дата обращения: 16.10.2015).

² См.: *Cohen J. M., Peterson S. B. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. Boulder (CO, USA), 1999. P. 18–20; *Cheema G. S., Rondinelli D. A. From Government Decentralization to Decentralized Governance // Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington (D.C., USA), 2007. P. 1–20; *Falletti T. G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge, 2010. P. 39.

³ См.: *Abushenko D. B., Sirekanyan V. V., Solovev S. G. World Global Systemic Crisis and the Local Self-Government Basic Ideals // Asian Social Science (ASS)*. 2015. № 18. P. 269.

то, несомненно, можно выделить еще немало целей¹. Однако в нашем понимании, все они будут являться производными по отношению к вышеперечисленным основным целям. Применительно же к теме исследования важным является тот факт, что положительно или отрицательно оценить введение в муниципальное законодательство правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации можно лишь, отталкиваясь от субъективно поставленных целей, которые, по мнению исследователя, должна достигнуть система местного самоуправления.

Важно учитывать, что для института местного самоуправления может быть установлена не одна единственная цель, их может быть несколько. Они могут быть однонаправленные, могут быть взаимоисключающие. При этом в целях обеспечения четкости научного познания в перечне однонаправленных целей должна быть определена иерархия, выделена основная цель, определена последовательность второстепенных целей.

К примеру, если в качестве основной цели российского местного самоуправления определить *решение вопросов местного значения*, то правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации достаточно органично вписывается в самоуправленческую систему, создаваемую для достижения подобной цели. Если же в качестве основной цели российского местного самоуправления определить *самоорганизацию местного населения и отделение его от государственного аппарата*, то очевидно, что правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации не вписывается в самоуправленческую систему, работающую на достижение подобной цели.

Исходя из вышеизложенного, для исключения бесполезных (и скорее всего бесконечных) споров в отношении перспектив правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также споров, касающихся прогнозируемых итогов от его введения, нужно определиться с основной целью современной системы российского местного самоуправления и выстроить иерархию целей, которая со временем может меняться. В нашем понимании, на сегодня в качестве основной цели российского местного самоуправления следует рассматривать *решение вопросов местного значения*. Второй целью в порядке иерархии можно определить *приближение власти к населению*, а третьей — *самоорганизацию местного населения и отделение его от государственного аппарата*.

Исходя из обозначенной системы целеполагания в отношении системы российского местного самоуправления, можно перейти к определению правовых проблем в действующем правовом институте перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Перспективы совершенствования механизма перераспределения полномочий между государственным и муниципальным уровнями власти.

¹ См.: Соловьев С. Г. Спорные вопросы системы идеалов современного местного самоуправления // Юридическая наука. 2015. № 2. С. 39.

Как уже указывалось выше, идея перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти уже находила свое нормативное закрепление в законодательстве¹. В контексте исследования следует отметить, что современный правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации является своеобразной интерпретацией вышеуказанной идеи.

Если подходить к анализируемому правовому институту без крючкотворства и изолированной логики, то следует положительно оценить основную цель современной модели перераспределения государственных и муниципальных полномочий, предполагающую в идеале принятие к собственному исполнению субъектом Российской Федерации вопросов, которые муниципалитеты не могут реализовывать. Однако при этом следует указать на то, что данная модель перераспределения государственных и муниципальных полномочий пока еще достаточно далека от совершенства. В связи с этим в заключение представляется разумным поставить в отношении соответствующего правового института ряд теоретических и практических вопросов, определяющих в подобной (несколько нетрадиционной) форме возможные направления его совершенствования.

1. В ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ речь идет о перераспределении полномочий, а не о перераспределении компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом, если учесть, что компетенция органа состоит из его полномочий и предметов ведения, то в рамках предлагаемой модели при перераспределении полномочий (совокупности прав-обязанностей) не перераспределяются предметы ведения соответствующих органов. Это спорно как с точки зрения теории права, так и с точки зрения муниципальной практики. В соответствии с теорией права правильным будет закрепить модель перераспределении компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Правовой институт перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти предполагает механизмы изъятия полномочий у органов местной власти, вступая в серьезный конфликт с конституционной концепцией самостоятельности местного самоуправления. Данный институт несет потенциальную угрозу ущемления прав муниципалитетов на внутреннее территориальное устройство и самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

3. Вопросы вызывает тот факт, что существующая схема перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации не предполагает обращения соответствующего муниципалитета при решении вопроса о перераспределении (а если говорить по сути, то при фактическом изъятии) полномочий.

4. Вопросы вызывает и отсутствие в существующей схеме перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации обязанности устанавливать правовым актом органа власти субъекта Российской Федерации факт невозможности или явной нецелесообразности исполнения муниципалитетом соответствующего полномочия.

¹ См.: Васильев В. И. Указ. соч. С. 9.

5. Потенциальная возможность постоянных изменений законодательства и периодического перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти создает угрозы стабильности правового регулирования и устойчивости системы осуществления публичной власти.

6. Введение в систему муниципального права правового института перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти обуславливает постановку серьезного вопроса о возможности рассмотрения органов государственной власти субъектов Федерации, наделенных (пусть и на определенный срок) правом решения вопросов местного значения, в качестве элементов современной системы осуществления российского местного самоуправления.

7. В настоящее время следует констатировать пока еще неудовлетворительное состояние отраслевого федерального законодательства, призванного определять полномочия органов местного самоуправления в соответствующих отраслях (права и обязанности муниципалитетов формулируются в самом общем виде, нечетко, расплывчато; понятие «полномочия» подменяется понятием «вопросы местного значения»). В связи с этим встает вопрос о том, не приведет ли перераспределение неоднозначно урегулированных полномочий к путанице в определении компетенционного статуса органов публичной власти разного уровня, не нарушит ли согласованность их действий?

8. Введение в систему муниципального права правового института перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти предполагает проработку правового статуса органов местного самоуправления, осуществляющих перераспределенные государственные полномочия в условиях двойного подчинения.

9. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ не закреплена обязанность органов государственной власти субъекта Федерации финансировать осуществление перераспределяемых полномочий, что неизбежно вызывает вопросы о надлежащем финансовом обеспечении перераспределяемых полномочий.

10. В условиях, когда местная власть полностью не обеспечена финансовыми возможностями по исполнению собственных полномочий, у органов местного самоуправления объективно возникает постоянный соблазн по возможности избавляться от своих полномочий, как можно больше передавая на верхний уровень.

11. На сегодня существует неопределенность в вопросе, связанном с методикой оценки стоимости оказания муниципальных услуг. Однако органам власти следует учитывать критерии, позволяющие определить, сколько финансовых ресурсов нужно бюджету муниципального образования на исполнение конкретных полномочий. Очевидно, что перед перераспределением (как органам государственной власти, так и органам местного самоуправления) необходимо объективно оценить стоимость полноценного осуществления перераспределяемых полномочий.

12. Новая модель распределения компетенции в сфере осуществления местного самоуправления не устраняет существующую проблему недостатка финансовых средств, добавляя при этом неопределенность с распределением полномочий. Это создает опасность для муниципалитетов быть втянутыми

в длительный процесс реформирования системы управления муниципальными образованиями, в ходе которого не смогут эффективно решаться вопросы местного значения.

13. Возникают вопросы о том, могут ли законами субъектов Российской Федерации перераспределяться полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные в отраслевом федеральном законодательстве, или же данный порядок распространяется только на муниципальные полномочия, перечисленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

14. В практике муниципального строительства неизбежно возникнет вопрос о том, допускает ли ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ возможность фактической передачи на региональный уровень всех допустимых к передаче полномочий органов местного самоуправления, составляющих суть местного самоуправления. При этом, не превратятся ли органы местного самоуправления подобных муниципалитетов в «почтовый ящик» по передаче писем, жалоб и предложений в органы государственной власти субъекта Российской Федерации?

15. Буквальное толкование положений ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ позволяет сделать вывод о допустимости перераспределения полномочий только между муниципальным и государственным уровнями власти и поставить под вопрос возможность перераспределения полномочий между различными видами и уровнями муниципальных образований.

Пристатейный библиографический список

1. Васильев, В. И. Местное самоуправление: закон первый // Местное право. — 2015. — № 1. — С. 149–161.

2. Obama, B. The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream. Three Rivers Press, 2006. — 287 p.

3. Cohen, J. M. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries / J. M. Cohen, S. B. Peterson. — Boulder (CO, USA) : Kumarian Press, 1999. — 207 p.

4. Falleti, T. G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America / T. G. Falleti. — Cambridge : Cambridge University Press, 2010. — 285 p.

5. Соловьев, С. Г. Муниципальная идеология и современное российское законодательство о местном самоуправлении // Местное право. — 2015. — № 1. — С. 21–30.

References

1. Cohen, J. M. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries / J. M. Cohen, S. B. Peterson. — Boulder (CO, USA) : Kumarian Press, 1999. — 207 p.

2. Falleti, T. G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America / T. G. Falleti. — Cambridge : Cambridge University Press, 2010. — 285 p.

3. Obama, B. The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream. Three Rivers Press, 2006. — 287 p.

4. Solov'ev, S. G. Municipal'naja ideologija i sovremennoe rossijskoe zakonodatel'stvo o mestnom samoupravlenii [Municipal ideology and modern Russian legislation on local self-government] // Mestnoe pravo. — 2015. — No. 1. — P. 21–30.

5. Vasil'ev, V. I. Mestnoe samoupravlenie: zakon pervyj [Local government: the first law] // Mestnoe pravo. — 2015. — No. № 1. — P. 149–161.