**Компетенция местного самоуправления – мутация в ходе очередной муниципальной реформы**

***Эмиль Маркварт*** *(Германия),**профессор Высшей школы государственного управления РАНХиГС (г. Москва), президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления, к.ю.н., д.э.н. (**postkasten2006@yandex.ru**)*

*С принятием Закона №136-ФЗ от 27.05.2014 российское местное самоуправление столкнулось с самыми существенными с 2003 года изменениями. Ряд из них (в т.ч. регулирование компетенции местного самоуправления) носит фундаментальный характер. Отныне субъектам Федерации по существу предоставлено право изъятия полномочий из сферы ведения местного самоуправления, а также перераспределения полномочий между сельскими поселениями и муниципальными районами. Данные изменения в федеральном законодательстве вкупе с особенностями их реализации на региональном уровне позволяют утверждать о радикальном изменении подходов к формированию компетенции местного самоуправления и задуматься о возможности сохранения конституционных начал – в частности, самостоятельности компетенции, а следовательно – и самого института местного самоуправления.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, компетенция местного самоуправления, вопросы местного значения, перераспределение полномочий местного самоуправления, полномочия субъекта Федерации, полномочия сельских поселений, муниципальная реформа*

Очередной виток реформы местного самоуправления в России, пришедшийся на 2014-15 годы, привел среди прочего к значительным изменениям в вопросах компетенции местного самоуправления, большинство их которых вызвали острые дискуссии в экспертной среде и среди практиков государственного управления и местного самоуправления. При этом ключевое место в дискуссиях экспертов и практиков продолжает занимать вопрос о конституционности соответствующих изменений, суть которых сводится к предоставлению субъектам РФ широких полномочий в определении компетенции местного самоуправления, и возможные последствия этих изменений для российского местного самоуправления. Наряду с этим совершенно новым аспектом компетенции местного самоуправления, постоянные дискуссии в профессиональном сообществе продолжают вызывать существующие уже довольно давно нерешенные (и отчасти усугубившиеся в последнее время) проблемы – такие как:

* чрезмерная нагруженность местного самоуправления несвойственными ему задачами как под видом вопросов местного значения, так и путем делегирования государственных задач;
* всё большее запутывание (вместо разграничения) компетенции между различными уровнями публичной власти (в т.ч. путем отнесения идентичных или сходных вопросов местного значения к компетенции различных типов муниципальных образований; продолжение и расширение использования механизма т.н. «специальных прав» - ст.ст. 14.1, 15.1, 16.1 Закона №131-ФЗ; продолжение использования в правовых конструкциях вопросов местного значения формулировок «участие» и «содействие»);
* крайняя нестабильность и противоречивость законодательства в данной сфере, препятствующие эффективному решению публичных задач (в первую очередь, в сфере местного самоуправления).

Тесно с перечисленными связана и проблема достаточности ресурсного (в первую очередь, финансового, но также и имущественного, кадрового, организационного) обеспечения местного самоуправления. В целях более комплексного и точного понимания накопившихся и новых проблем компетенции местного самоуправления представляется целесообразным рассматривать их через призму конституционного регулирования. Очередной виток муниципальной реформы, уже получивший в кругах экспертов и специалистов устойчивый ярлык «муниципальная контрреформа», настолько радикально изменил концепцию компетенции местного самоуправления, что конституционная ценность самостоятельной компетенции местного самоуправления как обязательного элемента самостоятельности всего института оказалась поставленной под сомнение.

Как известно, статья 130 Конституции РФ устанавливает, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает ***самостоятельное решение населением вопросов местного значения***, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». В соответствии со статьей 132 Конституции РФ, «органы местного самоуправления ***самостоятельно*** управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также ***решают*** иные ***вопросы местного значения***» и далее – «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Наконец, с точки зрения вопроса о компетенции местного самоуправления важной является и норма статьи 133 Конституции РФ: «***Местное самоуправление*** в Российской Федерации ***гарантируется*** правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, ***запретом на ограничение прав местного самоуправления***, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Таким образом, в Конституции РФ в самом общем виде сформулированы подходы к формированию компетенции местного самоуправления: ее разделение на вопросы местного значения, представляющие собой вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с [Конституцией](http://base.garant.ru/10103000/8/#block_130) и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (т.н. собственная компетенция), и передаваемые местному самоуправлению для исполнения государственные полномочия (т.н. делегированная компетенция). Уместно упомянуть также и нормы Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной РФ в 1998 г. В соответствии со ст. 4 Хартии, «основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом». При этом «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти» (п. 2 ст. 4 Хартии).

В основе собственной компетенции местного самоуправления лежат вопросы непосредственного жизнеобеспечения, т. е. обеспечения жизнедеятельности населения соответствующего муниципалитета. Очевидно, что понятие «жизнеобеспечение» имеет весьма широкое содержание. При этом, как справедливо отмечает В.И. Васильев, функциональное назначение местного самоуправления «заключается в особом способе децентрализации управленческих дел, близких к условиям жизни людей, причем не больших людских масс, а главным образом — малых групп и конкретных граждан»[[1]](#footnote-1). Иначе говоря, речь идет о делах, которые непосредственно связаны с проживанием людей на конкретной территории. Осознавая некоторую обтекаемость и неконкретность подобного подхода к фиксации круга вопросов местного значения, российский законодатель при принятии Закона № 131-ФЗ в 2003 году предпочел не ограничиваться этим, т. н. критериальным, подходом и сформулировал (первоначально — в статьях 14–16) перечни вопросов местного значения применительно к различным типам муниципальных образований. По мнению большинства специалистов, на первоначальной стадии эти перечни в значительной мере соответствовали базовому определению понятия «вопросы местного значения», приведенному выше. Однако в последующем, регулярно дополняя перечни преимущественно делами (вопросами, полномочиями), не имеющими непосредственного отношения к обеспечению жизнедеятельности населения конкретной территории, законодатель создал ситуацию, когда «местное самоуправление еще в большей степени, чем раньше, оказалось загружено публичными делами, принадлежность которых к вопросам жизнеобеспечения населения весьма сомнительна»[[2]](#footnote-2). Это касается целого ряда т. н. вопросов местного значения, в частности таких как: участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований; осуществление мер по противодействию коррупции и ряда других. Очевидную несостоятельность отнесения подобных вопросов к компетенции местного самоуправления отмечает подавляющее большинство специалистов в данной сфере (наряду с упомянутыми выше экспертами В.И. Васильевым, Г.Н. Чеботаревым, такую точку зрения разделяют, например, Р.В. Бабун, Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина, Э. Маркварт, А.Н. Максимов и другие)[[3]](#footnote-3).

В то же время нельзя не отметить некоторую разновекторность в формировании компетенции в последние годы. Наряду с отмеченным выше трендом по «нагружению» местного самоуправления несвойственными задачами под видом «вопросов местного значения», из компетенции муниципальных образований изымаются (были изъяты в последние годы) многие вопросы, которые традиционно находились в компетенции последних и в гораздо большей мере могут признаваться вопросами местного значения. Речь идет, в частности, о полномочиях в сфере здравохранения и образования, подавляющее большинство которых соответствующими федеральными законами в последние годы было отнесено к компетенции субъектов РФ. То есть федеральный законодатель в течение последних лет, с одной стороны, наделяет муниципальные образования под видом вопросов местного значения задачами, несвойственными местному самоуправлению (и по своей сути – государственными), а с другой стороны – изымает традиционные задачи и полномочия местного самоуправления, передавая их на уровень государства.

В этой связи уместно обратить внимание на правовые позиции Конституционного Суда РФ, высказанные им, в частности, в постановлении от 29 марта 2011 г. N 2-П: «Реализуя в соответствии с Конституцией Российской Федерации свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, включая установление правовых основ компетенции муниципальных образований, в рамках которой органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия самостоятельно, законодатель ***не может действовать произвольно***. Принимаемые им в этой сфере решения должны сообразовываться с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти...». Несмотря на многочисленные резолюции, обращения и дискуссии по поводу необходимости устранения из из числа вопросов местного значения совершенно несвойственных для муниципалитетов задач, и заверения со стороны федеральных органов власти о готовности разрешить данную ситуацию к лучшему, каких-либо положительных изменений в этом направлении не произошло.

Близкая по смыслу правовая позиция содержится и в определении Конституционного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 1994-О: «Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (статья 12; статья 130, часть 1). Из этого следует, что ***самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией***, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в законе и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П). Местное самоуправление призвано обеспечивать населению самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения. Это обусловливает возложение на органы местного самоуправления вытекающих из природы местного самоуправления обязанностей по решению ***всех вопросов обеспечения жизнедеятельности населения*** конкретного муниципального образования.»

Конституция РФ и Конституционный Суд РФ требуют, чтобы в компетенции местного самоуправления находились именно такие вопросы, которые вытекают из природы самого института, имеют непосредственную и глубинную связь с местным сообществом и обеспечением его жизнедеятельности. К сожалению, данному подходу не соответствуют не только включение в круг «вопросов местного значения» указанных выше несвойственных природе института самоуправления задач, а также исключение из компетенции местного самоуправления некоторых традиционных задач (в частности, в сферах образования, здравохранения), но и некоторые иные, совершенно новые аспекты формирования и реформирования компетенции, отчетливо проявившиеся в 2014-15 годах.

Так, в частности, в последние годы не прекращалась практика наделения органов местного самоуправления – в первую очередь, муниципальных районов и городских округов – государственными полномочиями. Согласно ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Федеральное законодательство допускает (и, более того, напрямую предусматривает) возможность передачи (делегирования) исполнения отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Соответствующие правовые нормы содержатся в ст. 19 Закона № 131-ФЗ, часть 1 которой гласит: «Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления». Основная идея делегирования очевидна: существует ряд государственных полномочий, которые целесообразно исполнять на максимально приближенном к населению уровне публичной власти, т.е. на уровне местного самоуправления. Только такой подход может обеспечить надлежащую и эффективную их реализацию. Подобное делегирование не может быть совершенно произвольным. Во-первых, оно допускается только на основании закона (федерального и (или) закона субъекта РФ) - попытки делегирования иными нормативными актами незаконны. Часть 6 статьи 19 Закона № 131-ФЗ устанавливает минимальные пределы правового регулирования, которые должны быть отражены в законе о делегировании полномочий. Исполнение государственных полномочий, по общему правилу, делегируется органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не предусмотрено соответствующими законами (РФ и (или) субъекта РФ); поселения могут наделяться государственными полномочиями только в порядке прямого указания федерального закона или закона субъекта РФ. Во-вторых, делегирование исполнения государственных полномочий может осуществляться только с одновременным предоставлением финансового обеспечения исполнения в виде субвенций из соответствующего государственного бюджета; данная норма призвана оградить местное самоуправление от «нефинансируемых мандатов» государства. При этом в ходе делегирования государство передает местному самоуправлению не само полномочие, а лишь его исполнение. Само же полномочие продолжает оставаться государственным. Именно поэтому оно финансируется за счет государственных субвенций, выделяемых для исполнения данного полномочия государством. И именно поэтому государство в лице соответствующих органов государственной власти РФ или субъекта РФ вправе осуществлять контроль исполнения делегированных полномочий, в т. ч. контроль расходования средств, выделенных из государственного бюджета для исполнения этих полномочий. Наконец, государство также вправе давать необходимые указания по исполнению делегированных полномочий, в т. ч. по надлежащему использованию материальных объектов, переданных муниципальному образованию для исполнения государственных полномочий. Конечная ответственность (ответственность перед конечным получателем услуги) за надлежащее исполнение делегированных полномочий лежит на государстве. Органы местного самоуправления несут юридическую ответственность по делегированным полномочиям перед государством, но не перед конечным получателем.

Следует заметить, что приведенная выше норма Конституции РФ говорит о допустимости делегирования исполнения лишь ***отдельных, а не всех*** полномочий. Основное предназначение местного самоуправления — решение задач, относящихся к собственной компетенции (вопросы местного значения и связанные с ними полномочия), а не «обслуживание» государства. Подобная позиция неоднократно находила отражение в правовых позициях Конституционного Суда РФ (например: постановления Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 г. № 2-П; от 15.01.1998 г. № 3-П), отмечавшего недопустимость перегрузки местного самоуправления государственными полномочиями, ведущей не только к невозможности надлежащего решения собственных задач, но и к утрате самостоятельности местного самоуправления. Аналогичную позицию занимают и ведущие ученые и эксперты в сфере местного самоуправления, не раз высказывавшиеся против нарушения баланса собственных и делегированных полномочий. К сожалению, следует признать, что в последние годы баланс собственной и делегированной компетенции, в первую очередь, на уровне муниципальных районов и городских округов оказался нарушенным. Названные типы муниципальных образований на настоящий момент в значительной мере перегружены делегированными государственными полномочиями, что позволяет многим ученым и специалистам говорить о значительном огосударствлении районного и городского местного самоуправления, постепенной утрате им своего изначального предназначения (к примеру, Т.Я. Хабриева, В.И. Васильев, С.Г. Карчевская, Э. Маркварт и др.)[[4]](#footnote-4).

По меткому замечанию того же В.И. Васильева, «кроме процедуры наделения органов местного самоуправления «отдельными» госполномочиями есть и другие, довольно результативные способы обременения муниципалитетов госделами. Один из них связан с определением дополнительных прав и обязанностей органов местного самоуправления в обход правил» и приводит данные исследования, проведенного в 2013 году Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. В результате анализа 84 отраслевых федеральных законов было установлено, что почти в пятой их части содержатся полномочия органов местного самоуправления, выходящие за пределы вопросов местного значения. Далее эксперт призывает «чрезвычайно осторожно ... относиться к предложениям передать «вверх» на государственный уровень некоторые вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, слабо решаемые муниципалитетами из-за их недостаточного финансового обеспечения. Ведь от того, что эти вопросы поменяют свое расположение во властной вертикали, необходимость их финансирования не исчезает. Ведь деньги перейдут вместе с полномочиями и просто будут поступать из бюджета, более удаленного от адресата их получения. Если же у «вышестоящего» органа власти денег на эту цель больше, то не лучше ли их передать тому, кто ими распорядится лучше и полнее учтет все местные условия?» и резюмирует свою мысль: «Вообще муниципальная власть должна быть содержательной с точки зрения наполнения ее прежде всего заботами об удобных, комфортных условиях жизни. Люди рассчитывают, что муниципалитет поможет в снабжении их домов водой и теплом, в ремонте жилья, благоустройстве дворов и улиц, в устройстве детей в детский сад и школу и т.д. Если муниципальная власть не распространяется на такие дела или не способна их решать, она теряет смысл. Все красивые слова о приближении власти к населению перестают иметь практическое значение»[[5]](#footnote-5).

Последствия подобной политики государства выражаются в т.ч. и в финансовом обеспечении местного самоуправления, которое в значительной мере складывается не из собственных доходов (ими, напомним, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий и в рамках действующего законодательства вправе распоряжаться достаточно самостоятельно), а из межбюджетных трансфертов – т.е. средств других уровней бюджетной системы РФ. При этом наибольшую долю в трансфертах стали составлять именно субвенции, которыми органы местного самоуправления распоряжаются исключительно в соответствии с указаниями вышестоящих уровней[[6]](#footnote-6). Количество передаваемых субъектами РФ на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий остается существенным. Так, более 15 полномочий передано 4 субъектами РФ в 2013 году и 7 субъектами РФ - в 2014 году. В Магаданской области и Пермском крае ежегодно, начиная с 2012 года, количество передаваемых полномочий превышало 15. В 2014 году 24 субъекта РФ увеличили количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий и 25 субъектов РФ - сократили. По сравнению с 2013 годом в 2014 году значительный рост количества передаваемых государственных полномочий отмечался в Вологодской области – с 11 до 22, в Республике Дагестан – с 11 до 17 и в Свердловской области – с 14 до 20. Заметное снижение количества передаваемых полномочий произошло в Удмуртской Республике – с 11 до 7 и в Забайкальском крае – с 17 до 12.

Как отмечено в самом начале настоящей статьи, ключевым трендом в вопросах компетенции местного самоуправления в 2014-15 годах стали принятие, оценка и реализация норм Закона от 27.05.2014 № 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», радикально изменивших регулирование компетенции муниципальных образований и затронувших базовые принципы ее формирования. Речь идет о двух принципиальных «новациях» в части регулирования компетенции местного самоуправления:

* предоставлении субъектам РФ права «перераспределять полномочия» между органами местного самоуправления и государственной власти,
* предоставлении субъектам РФ права закреплять за сельскими поселениями («возвращать») все или часть полномочий, переданных самим этим Законом от сельских поселений муниципальным районам, а также права перерспределения полномочий между городскими округами с внутригородскими муниципальными образованиями и входящими в их состав внутригородскими муниципальными образованиями.

Так, в частности, ст. 26.3 Закона от 6.10.1999 № 184-ФЗ была дополнена п. 6.1, в соответствии с которым: «Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. 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...». Этой же нормой установлено несколько вопросов местного значения, которые не могут быть перераспределены (изъяты).

По мнению подавляющего большинства экспертов[[7]](#footnote-7), данное положение по сути означает отказ законодателя от некоторых базовых принципов, положенных в свое время в основу реформы разграничения полномочий в целом и муниципальной реформы в частности. Так, до вступления в силу Закона № 136-ФЗ установление перечней вопросов местного значения как ключевого элемента компетенции местного самоуправления осуществлялось исключительно на федеральном уровне и только путем внесения изменений в сами перечни. В настоящее время право «корректировки», перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти предоставляется субъектам РФ. Однако ключевое (по сути — системное) изменение заключается в том, что государству (субъектам Федерации) отныне предоставлено право изъятия тех или иных вопросов местного значения (за некоторыми исключениями) из компетенции местного самоуправления и решения их на государственном уровне. Подобные действия получили название «перераспределение полномочий» (в отличие от разграничения полномочий).

Нельзя не отметить, что из многочисленных правовых позиций Конституционного Суда РФ и прямого предписания ч.1 ст. 130 Конституции РФ следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. В одном из своих решений последних лет Конституционный Суд, развивая данный подход, отметил, что из положений Конституции РФ «следует, в частности, что самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в законе и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения»[[8]](#footnote-8). И далее: «Соблюдение этих требований является необходимым условием для обеспечения на законодательном уровне принципа равенства прав муниципальных образований... Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за местным самоуправлением неопределенные по объему полномочия, а органы местного самоуправления - реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти, ставило бы под сомнение надлежащее финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления соразмерно его полномочиям, а в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции РФ)»[[9]](#footnote-9).

По нашему мнению, из приведенных норм Конституции РФ и правовых позиций Конституционного Суда РФ с очевидностью следует, что органы государственной власти ***ни при каких обстоятельствах не вправе решать вопросы местного значения, изымать их из компетенции местного самоуправления***. В равной мере не допускается под видом «перераспределения» государственных полномочий их передача на исполнение органам местного самоуправления без надлежащего (т.е. с сопровождением необходимыми и достаточными финансовыми средствами) делегирования. Однако именно подобные действия стали массовым следствием соответствующего регулирования, что позволяет большинству экспертов всерьез сомневаться в его конституционности.

Как справедливо отмечал сразу после принятия Закона №136-ФЗ И.В. Бабичев, «из прямого предписания ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти… Из этих положений Конституции РФ во взаимосвязи с положениями ее статей 1 (ч. 1), 4 (ч. 2), 71, 72 (ч. 1) и 76 (чч. 1–2) следует, в частности, что самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции РФ в федеральном законе и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения»[[10]](#footnote-10). Основным отличием данной процедуры является срочность изъятия полномочий у местного самоуправления. В этой связи «предоставление возможности перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их бессрочной передачи законом субъекта Федерации органам государственной власти субъекта Федерации в качестве государственных полномочий … фактически исключало бы из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения, что не соответствует … нормам Конституции РФ и противоречило бы отраслевым федеральным законам, устанавливающим эти полномочия именно как полномочия по решению вопросов местного значения»[[11]](#footnote-11).

Однако попытки путем подобного толкования привести нормы Закона №136-ФЗ хотя бы в некоторую видимость соответствия с Конституцией РФ и правовыми позициями Конституционного Суда РФ практически сразу же были опровергнуты практикой правового регулирования на уровне субъектов РФ. Поскольку Законом № 136-ФЗ не устанавливаются какие-либо требования (критерии, ограничения, условия) для перераспределения полномочий органов местного самоуправления, то на практике субъекты РФ нередко изымают из компетенции местного самоуправления те или иные полномочия без каких-либо объективных причин и обоснований. Так, в частности, с момента вступления в силу Закона №136-ФЗ и до конца сентября 2015 г. в общей сложности 21 субъект РФ принял законы о «перераспределении полномочий» между органами местного самоуправления и государственной власти. При этом в подавляющем большинстве случаев речь идет об изъятиях целиком вопросов местного значения. А во многих субъектах РФ речь идет к тому же об изъятии не единичных вопросов местного значения, а их значительного числа. Так, к примеру, «абсолютный лидер» – Ненецкий АО - изъял из компетенции местного самоуправления в свою пользу 18 вопросов местного значения; Московская и Орловская области изъяли по 7 вопросов местного значения, Приморский край – 4. Анализ законодательства этих субъектов РФ свидетельствует о том, что чаще всего изымались полномочия органов местного самоуправления в сфере разработки генеральных планов и градостроительства (14 субъектов РФ), в сфере организации и предоставления отдельных коммунальных услуг (9), удаления промышленных и бытовых отходов (7), установления рекламных конструкций (6)[[12]](#footnote-12). Оценивать практические результаты такого «перераспределения» преждевременно, однако их конституционно-правовая оценка представляется весьма спорной. Процесс «перераспределения полномочий» в субъектах РФ протекает в большинстве случаев на фоне серьезного обострения взаимоотношений между субъектами РФ и муниципальными образованиями[[13]](#footnote-13).

По мнению политолога А. Кынева, «у муниципалитетов постепенно отбираются все ключевые полномочия и передаются на уровень субъектов. Таким образом, органы МСУ лишаются каких бы то ни было рычагов власти. Кроме того, отменяются выборы глав муниципалитетов, их назначением будут заниматься губернаторы. Все это в корне подрывает идею местного самоуправления как такового и саму суть демократии, поскольку вся власть концентрируется в одних руках»[[14]](#footnote-14). Эксперт фонда „Институт экономики города“ Р. Попов убежден, что принятие ключевых решений отдано на откуп субъектам Федерации, и многое будет зависеть от позиции губернаторов и их отношений с главами муниципалитетов. «Это своего рода тест на политическую культуру. Не секрет, что многим главам субъектов хочется сжать в кулак систему местного самоуправления и получить полный контроль над главами городов и районов. Интересно, какие из регионов смогут преодолеть этот соблазн, а какие — нет». Эксперт отмечает, что, с одной стороны, регионам выгодно забирать полномочия, и в первую очередь они отнимут лакомые куски, например возможность распоряжаться землей, но в то же время растет и ответственность субъектов[[15]](#footnote-15).

В завершение необходимо подчеркнуть, что «перераспределение полномочий» в смысле Закона №136-ФЗ вообще-то предполагает возможность передачи полномочий как «снизу вверх» - от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ, так и «сверху вниз» - от органов государственной власти субъекта РФ органам местного самоуправления. В случае использования данной юридической конструкции для перераспределения полномочий «сверху вниз» становится непонятной ее отличие от процедуры делегирования исполнения отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, предусмотренной ст. 132 Конституции РФ и ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ. В свою очередь, перераспределение полномочий «снизу вверх», как показывает практика регионального регулирования, означает снятие ограничений на право субъектов РФ вмешиваться в решение вопросов местного значения. Подобные законодательные новеллы приводят возникновению предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления, полному размыванию содержания конституционной категории «вопросы местного значения». Кроме того, вопреки Конституции РФ они позволяют передавать органам местного самоуправления государственные полномочия без соответствующего (финансового) обеспечения.

Еще одной существенной новеллой Закона № 136-ФЗ стала дифференциация компетенции (круга вопросов местного значения) между городскими и сельскими поселениями. Ранее действовавшее законодательство таких различий не предусматривало — все поселения обладали равной компетенцией. Сейчас же круг вопросов местного значения, отнесенных к компетенции сельских поселений, значительно ***у***же компетенции городских поселений, в связи с чем принято говорить о т. н. «усеченной компетенции сельских поселений». В то же время, Закон № 136-ФЗ предусмотрел, что «законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа … вопросов местного значения городских поселений». Анализ регионального законодательства за период до конца сентября 2015 года свидетельствует о том, что 50 субъектов РФ воспользовались предоставленным им правом и вернули сельским поселениям часть их компетенции. При этом в подавляющем большинстве случаев речь шла о таких вопросах местного значения, как организация предоставления ритуальных услуг и организация сбора и вывоза бытовых отходов (его «вернули» сельским поселениям 48 субъектов РФ), компетенция в сфере дорожной деятельности, обеспечении жилыми помещениями малоимущих нуждающихся, организации массового отдыха, предотвращении чрезвычайных ситуаций, предоставлении жилых помещений участковым (40); коммунальные услуги (полностью или частично), обеспечение межнационального согласия, сохранение культурного наследия, содействие развитию народных промыслов, противодействие коррупции (35). Примечательно (особенно с учетом продемонстрированного выше тренда по изъятию компетенции), что в 25 субъектах РФ сельским поселениям были возвращены полномочия в сфере разработки и принятия генеральных планов и градостроительной деятельности[[16]](#footnote-16).

Критериями дифференцированного подхода к определению компетенции конкретных муниципальных районов и сельских поселений могут служить реальные экономические, финансовые, социально-культурные, демографические и иные возможности конкретных поселений решать более широкий круг вопросов, чем закрепленный в Федеральном законе минимум. Возможность договорного перераспределения полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в его состав поселений существовала и раньше (ч. 4 ст. 15 Закона №131-ФЗ). Однако на практике муниципальные районы нередко злоупотребляли этой своей возможностью, неоправданно ограничивая права поселений. Будут ли субъекты РФ более объективно подходить к определению круга вопросов, решаемых на районном и поселенческом уровнях местного самоуправления, исходя из своей региональной специфики, создавая при этом стимулы для развития потенциала поселений, - покажет время. Однако в настоящее время существуют (и по сути – конкурируют между собой) обе модели «перераспределения полномочий» между муниципальными районами и сельскими поселения.

Серьезные сомнения (в т.ч. с точки зрения соответствия нормам Конституции РФ и нормам Закона №131-ФЗ) вызывает и то, что по Закону №136-ФЗ регулирование круга вопросов местного значения городских округов с внутригородскими районами и внутригородскими районами осуществляется законами субъектов РФ, а не уставами самих городских округов. Так, например, ч. 3 ст. 16.2 устанавливает: «Полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению ... вопросов местного значения внутригородских районов могут разграничиваться законами субъекта РФ...». Существенные возражения у экспертов вызывает и положение «новой» ч. 3 ст. 16 Закона № 131-ФЗ: «Законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств». При этом в отдельных случаях полномочия органов местного самоуправления по решению указанных в федеральном законе вопросов, могут устанавливаться законами субъектов РФ. По сути в ч. 3 ст. 16 речь идет об установлении дополнительных вопросов местного значения в нарушение существующих концептуальных положений Закона №131-ФЗ о компетенции (федеральные перечни вопросов местного значения, недопустимость их изменения без соблюдения ст. 18 Закона №131-ФЗ; установление дополнительных вопросов местного значения исключительно по инициативе самого муниципального образования в своем уставе). Среди экспертов существуют серьезные опасения, что данная норма будет превращена в право органов государственной власти субъектов РФ признавать вопросами местного значения вопросы их собственной компетенции (т.е. государственного на уровне субъекта РФ значения). И в этом случае будет еще более размыта (если не утрачена вовсе) роль конституционной категории «вопросы местного значения», поскольку ее содержание сможет меняться в зависимости от субъективного усмотрения органов государственной власти на уровне субъектов РФ. А это, по справедливому утверждению Т.М. Бялкиной, приведет к необходимости согласиться и с правом органов государственной власти субъектов РФ самостоятельного уменьшать свою компетенцию, определенную Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ[[17]](#footnote-17).

Резюмируя, нельзя не отметить, что Федеральный закон № 136-ФЗ существенно усилил неопределенность в регулировании компетенции местного самоуправления, в значительной мере лишил смысла конституционно-правовую категорию «вопросы местного значения» и создал предпосылки нарушения конституционных положений о самостоятельности местного самоуправления.

1. См.: В.И. Васильев. О функциональном назначении местного самоуправления. — Журнал российского права. 2007. № 7. С. 15. [↑](#footnote-ref-1)
2. Г.Н. Чеботарев, А.Н. Панфилов. Компетенция местного самоуправления: монография. Изд-во Тюменского госуниверситета. Тюмень, 2012. С. 83. [↑](#footnote-ref-2)
3. См. к примеру: В.И. Васильев. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра. – Местное право, 6/2014 с. 3-14; Р.В. Бабун. Вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления: новые реалии. – Местное право, 2/2015, с. 3-13; Е.С. Шугрина. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития. – Муниципальное право, 4/2014, с. 2-19; Э. Маркварт, Е.В. Агапова, С.В. Вобленко. Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований. – М., Проспект, 2015, с. 18-23, 42-46; Т.М. Бялкина. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления. - Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8 (45), с. 1609-1613 и др. [↑](#footnote-ref-3)
4. См. к примеру: Т.Я. Хабриева. Муниципальная реформа в Российской Федерации. – Экономика региона. 2/2008, с. 26-35; В.И. Васильев. Не забыть главного. – Гражданин. Выборы. Власть. Научно-аналитический журнал, 1/2014; Карчевская С. Реформы местного самоуправления: финансовый аспект // Бюджет. - 2012. - № 4; Карчевская С. О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями// Бюджет. – 2009. - №3; Э. Маркварт, Е.В. Агапова, С.В. Вобленко. Указ. соч. [↑](#footnote-ref-4)
5. В.И. Васильев. Не забыть главного... - с. 100-106 [↑](#footnote-ref-5)
6. Так, по информации Департамента межбюджетных отношений Минфина России на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год (без учета Крыма), в общем объеме доходов местных бюджетов в 2014 году доля межбюджетных трансфертов (включая субвенции) составила 63,8% (в 2013 году - 61,1%) . В структуре межбюджетных трансфертов доля субвенций увеличилась с 45,6% в 2013 году до 53,8% в 2014 году. Общий объем субвенций в 2014 году увеличился по отношению к 2013 году на 27,5%. Основной объем субвенций (53,6%) в 2014 году был предоставлен бюджетам муниципальных районов, в бюджеты городских округов поступило 45,9% от общего объема субвенций, в связи с преимущественным делегированием государственных полномочий на уровень муниципальных районов и городских округов. Субвенции бюджетам городских и сельских поселений составили 0,5%. [↑](#footnote-ref-6)
7. см. к примеру: Васильев В. И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. Т. 2. №. 11. C. 51-59; Е.С. Шугрина. Указ. соч., с. 15-18; Э. Маркварт, Е.В. Агапова, С.В. Вобленко. Указ. соч., с. 21-23; И.В. Бабичев. Новый этап муниципального строительства: возможности и риски // Местное право, 3/2014. с. 3-23; Т.М. Бялкина. Указ. соч., с. 1611 [↑](#footnote-ref-7)
8. постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. N 2-П [↑](#footnote-ref-8)
9. Там же [↑](#footnote-ref-9)
10. И.В. Бабичев. Указ. соч., с. 15 [↑](#footnote-ref-10)
11. Там же [↑](#footnote-ref-11)
12. Результаты собственного анализа, проведенного автором статьи совместно с А.А. Шамсуллиным (ВШГУ РАНХиГС), на основе текстов законодательных актов, опубликованных в базе данных Консультант [↑](#footnote-ref-12)
13. так, например, по информации сайта УралБизнесКонсалтинг, «свердловские муниципалитеты выступили против перераспределения полномочий между городскими и региональными властями. Они считают, что текущая политика команды губернатора Е. Куйвашева может привести к резкому ухудшению качества работы горадминистраций. Отметим, что в последнее время областные власти инициировали принятие целого ряда законопроектов, которые предполагают передачу полномочий из города в область...» - <http://urbc.ru/1068047699-edinym-frontom.html>; аналогичные оценки процесса перераспределения можно найти и в отношении других регионов. [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://www.kommersant.ru/doc/2639772> [↑](#footnote-ref-14)
15. Подробнее: <http://www.kommersant.ru/doc/2639772> [↑](#footnote-ref-15)
16. Результаты собственного анализа, проведенного А.А. Шамсуллиным и Э. Марквартом, на основе текстов законодательных актов, опубликованных в базе данных Консультант [↑](#footnote-ref-16)
17. См. к примеру: Р.В. Бабун. Вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления... - с. 10; Т.М. Бялкина. Указ. соч., с. 1609-1613 [↑](#footnote-ref-17)