

Экспертное заключение Института экономики города на федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ "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" (далее - № 136-ФЗ)

Статьями 1 и 2 № 136-ФЗ вносятся изменения в указанные законы, в том числе норма следующего содержания: *«Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации».*

Очевидно, что указанная норма может иметь юридическую силу и может применяться только в том случае, если она не противоречит конституционному принципу, согласно которому органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения¹. Отсутствует ли указанное противоречие, соблюден ли указанный конституционный принцип в № 136-ФЗ? Ответ на этот вопрос приобретается в результате логико-правового анализа, положения которого изложены ниже.

1. Итак, часть 1 статьи 132 Конституции РФ определяет, что органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения. При этом Конституция РФ не определяет смысла того, что следует понимать под «самостоятельным решением» органами местного самоуправления вопросов местного значения. Факт отсутствия такого определения в Конституции РФ может означать только одно – самоочевидность смысла применяемых слов, которая либо являет себя непосредственно – без доказательств, либо с помощью простых доказательств, не предъявленных по причине их очевидности.

Появление № 136-ФЗ как бы упраздняет самоочевидность (существовавшую до принятия этого закона) и понуждает искать утраченное понимание посредством доказательств. Отправной точкой на этом пути является постановка задачи для предстоящей доказательной проверки гипотетических возможностей оправданного с юридической точки зрения существования одного из трёх, или сразу нескольких способов трактовки указанных слов о «самостоятельности», а именно:

- первая гипотетическая возможность: конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения не допускает вмешательства органов государственной власти в процесс выработки и принятия таких решений путём изъятия муниципальных полномочий в пользу органов государственной власти;

- вторая гипотетическая возможность: конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения допускает вмешательства со стороны органов государственной власти в процесс выработки таких решений путём добровольной передачи органами местного самоуправления принадлежащих им согласно федеральному закону полномочий органам государственной власти;

- третья гипотетическая возможность: конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения допускает вмешательство со стороны органов государственной власти в процесс выработки таких

¹ Часть 1 статьи 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».*

решений путём определяемого законом субъекта Российской Федерации перераспределения полномочий – изъятия от органов местного самоуправления соответствующих полномочий в некоторой части и их передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации, такого изъятия и такой передачи, которые осуществляются в силу закона - без изъявления воли органами местного самоуправления.

Рассмотрим последовательно все три способа трактовки смысла используемых в Конституции РФ слов на примере тех вопросов местного значения, которые связаны с регулированием органами местного самоуправления градостроительной деятельности – утверждением генеральных планов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, местных нормативов градостроительного проектирования, разрешений на строительство.

2. Первый способ трактовки смысла используемых в Конституции РФ слов о «самостоятельности»: конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения не допускает вмешательства органов государственной власти в процесс выработки и принятия таких решений путём изъятия муниципальных полномочий в пользу органов государственной власти.

Этот способ трактовки был номинально и фактически единственным вплоть до момента введения в действие № 136-ФЗ. Очевидно, что при трактовке смысла указанных слов согласно этому способу не возникает противоречий с Конституцией РФ, поскольку самостоятельное решение органами местного самоуправления вопросов местного значения (без возможности вмешательства государства путём изъятия в его пользу соответствующих муниципальных полномочий) осуществлялось путём самостоятельной подготовки, самостоятельного утверждения и самостоятельного применения всех необходимых документов при том, что они до утверждения подлежали согласованию со стороны государства (в лице Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее также – ГрК РФ).

Кроме того, органы местного самоуправления несут ответственность за утверждённые ими документы согласно части 2 статьи 59 ГрК РФ. Запомним это положение, поскольку вопрос об ответственности неизбежно возникнет ещё раз при рассмотрении правовой ситуации, созданной № 136-ФЗ.

3. Второй способ трактовки смысла используемых в Конституции РФ слов о «самостоятельности»: конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения допускает вмешательства со стороны органов государственной власти в процесс выработки таких решений путём добровольной передачи органами местного самоуправления принадлежащих им согласно федеральному закону полномочий органам государственной власти.

Вопрос о правомерности/неправомерности такой трактовки должен решаться в контексте одновременно как части 1, так и части 2 статьи 132 Конституции РФ. С одной стороны, органы местного самоуправления самостоятельно, то есть без внешнего вмешательства, решают вопросы местного значения. При этом принципу самостоятельности, казалось бы, не противоречит возможность добровольной передачи полномочий органам местного самоуправления государству (возможность добровольной передачи полномочий «снизу вверх»), но при условии, если такая добровольная передача не противоречит Конституции РФ. С другой стороны, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, то есть, Конституция РФ допускает передачу полномочий «сверху вниз». Нельзя не заметить факт отсутствия в Конституции РФ упоминания о возможности добровольной передачи полномочий в обратную сторону - «снизу вверх», от органов местного самоуправления органам государственной власти. Как должен быть оценён этот факт? Только таким

образом: в Конституции РФ как Верховном Законе нет, и не может быть случайных упущений, то есть, сам факт отсутствия каких-то положения должен расцениваться как значимое положение. В данном случае как запрет на добровольную передачу полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти. Косвенным свидетельством правильности такого вывода является также и сам № 136-ФЗ, который не пошёл по пути регламентирования процедур добровольной передачи полномочий от органов местного самоуправления государству, но пошёл по пути понуждения к такой передаче посредством региональных законов.

Иными словами, можно считать доказанным отсутствие правовой возможности существовать второму способу трактовки смысла используемых в Конституции РФ слов о «самостоятельности» – невозможно органам местного самоуправления, самостоятельно решающим вопросы местного значения, добровольно передавать принадлежащие им полномочия государственным органам.

4. Третий способ трактовки смысла используемых в Конституции РФ слов о «самостоятельности»: конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения допускает вмешательство со стороны органов государственной власти в процесс выработки таких решений путём определяемого законом субъекта Российской Федерации перераспределения полномочий – изъятия от органов местного самоуправления соответствующих полномочий в некоторой части и их передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации, такого изъятия и такой передачи, которые осуществляются в силу закона - без изъятия воли органами местного самоуправления.

Для проверки в качестве гипотетической возможности указанной трактовки слов о «самостоятельности» можно предположить существование ситуации, когда конституционная самостоятельность решения вопросов местного значения обеспечивается не добровольной передачей соответствующих полномочий «наверх» (что по Конституции РФ невозможно – см. выше), но иным путём, предложенным № 136-ФЗ, – путём закрепления в специально принимаемых законах субъектов Российской Федерации возможности перераспределения полномочий. Однако, в силу общей и правовой логики такая ситуация не может быть ничем иным, как прямой противоположностью «самостоятельности», поскольку имеется факт «понуждения против воли» – принятие законов субъектов Российской Федерации не предполагает обязательного наличия положительного волеизъявления органов местного самоуправления, равно как не предусмотрено и наличие неких механизмов обязательного соблюдения мнения органов местного самоуправления, в том числе и по причине невозможности такие механизмы изобрести в силу разнообразия таких мнений, невозможности привести их «к общему знаменателю» и отсутствия смысла в поиске такого знаменателя.

Таким образом, общая и правовая логика определяют, что № 136-ФЗ может существовать лишь в качестве такого Федерального закона, положения которого прямо противоречат части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации.

5. Противоречащий Конституции Российской Федерации № 136-ФЗ создаёт ряд прежде неведомых правовой практике экзотических коллизий и, соответственно, негативных последствий, а именно:

- отныне в России создаются государственные органы «в двух лицах» - в качестве государственных органов, которые одновременно и согласовывают проекты соответствующих документов, и утверждают их. Очевидно, что в такой ситуации институт согласований может существовать лишь в качестве того, что утратило правовой смысл;

- отныне в России создано следующее противоречие, которое будет порождать негативные последствия для практики правоприменения: 1) государственные органы не

отвечают за утверждённые ими документы территориального планирования²; 2) поскольку органы местного самоуправления в соответствующих случаях будут лишены права утверждать документы в области градостроительного проектирования, то они одновременно освобождаются также и от ответственности за качество документов, которые они не утверждали. Иными словами, № 136-ФЗ создаёт такую анти-правовую ситуацию, когда за документы градостроительного проектирования вообще никому будет отвечать и, соответственно, возмещения из средств бюджета ущерба гражданам, правообладателям недвижимости, возникшего в случае применения не соответствующих требованиям технических регламентов безопасности документов, происходить не будет.

Очевидно также, что переадресование на утверждение проектов документов в государственные органы, которые не обеспечивали подготовку таких проектов, не может не способствовать затягиванию времени и порождению дополнительных административных барьеров, то есть, не может не способствовать развитию тенденций, противостоящих целям государственной политики, отраженным, в частности, в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» и дорожной карте «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2013 года № 1336-р.

² От такой ответственности государственные органы освобождены посредством принятия № 41-ФЗ, упразднившего прежнюю часть 1 статьи 59 ГрК РФ. См. об этом Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования: http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=126