

Научно-практический журнал
местного самоуправления и муниципального права
"МЕСТНОЕ ПРАВО"

№6, декабрь 2015

*Автор: юристконсульт направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономик города» Е.В. Игуменов*

**Правовые аспекты института перераспределения полномочий между органами
местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ**

В 2014 году произошли существенные законодательные изменения, согласно которым была установлена ранее отсутствовавшая возможность перераспределять на основании законов субъекта Российской Федерации полномочия между региональным и местным уровнями власти.

В настоящей статье представлены результаты анализа законодательных актов, в силу которых стало возможным перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, дается экспертная оценка нормам федерального закона, которыми введены такие изменения, анализируются особенности региональных законов, принятых на основании федерального закона в части перераспределения полномочий в области градостроительной деятельности, и в заключение, предлагаются выводы в отношении содержания изменений и их последствий для правоприменительной практики.

1. Описание законодательных новелл о перераспределении полномочий

27 мая 2014 года вступил в силу Федеральный закон № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ 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 - Федеральный закон № 136-ФЗ), которым были предусмотрены следующие новеллы в рамках действующего законодательства:

- установлен концептуально новый порядок определения полномочий для органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации - порядок, именуемый «перераспределением» полномочий. Закреплено право субъектов Российской Федерации принимать региональные законы по вопросам перераспределения полномочий;
- предусмотрен минимальный срок, на который полномочия могут быть перераспределены;
- устанавливается исчерпывающий перечень полномочий органов местного самоуправления, которые не могут быть перераспределены в пользу органов власти субъектов Российской Федерации (пункт «в» части 10 статьи 2 Федерального закона № 136-ФЗ). Это полномочия в сферах:
 - 1) управления муниципальной собственностью;
 - 2) формирования, утверждения и исполнения местного бюджета;
 - 3) осуществления охраны общественного порядка;
 - 4) установления структуры органов местного самоуправления;
 - 5) изменения границ территории муниципального образования;
 - 6) принятия устава муниципального образования и внесения в него изменений;

7) издания нормативных правовых актов и некоторых других полномочий¹.

2. Экспертный анализ новелл Федерального закона № 136-ФЗ с позиции их соответствия Конституции Российской Федерации²

Пунктом «в» части 10 статьи 2 Федерального закона № 136-ФЗ вводится дополнительная норма в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) следующего содержания: *«Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации...»* (часть 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ. При этом законодатель содержательно не определяет, что именуется «перераспределением», в связи с чем указанное определение нуждается в толковании. Попробуем разобраться, что подразумевает законодатель под «перераспределением» полномочий и как указанный институт соотносится с нормами конституционного, градостроительного законодательства Российской Федерации.

Статья 12 Конституции Российской Федерации определяет, что *«В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно...»*. То есть, по нашему мнению, Конституция Российской Федерации, возлагает на федерального законодателя обязанность обеспечить, с одной стороны, самостоятельность выполнения органами местного самоуправления своих полномочий, а с другой стороны гарантировать, что указанная самостоятельность не будет нарушена.

Далее, согласно части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации *«местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения»*. Смысл принципа «самостоятельность» не уточняется в Основном законе, видимо, по причине его очевидности. «Самостоятельность» - это свойство, для которого характерны следующие признаки: а) отсутствие вмешательства со стороны каких-либо сторонних субъектов (автономность); б) установление ответственности за подготовку решений и за последствия их принятия и реализации.

Отсутствие вмешательства со стороны сторонних субъектов может быть обеспечено при условии, когда отсутствует механизм принудительной передачи органами местного самоуправления своих полномочий внешнему субъекту, однако, исходя из содержания части 1 статьи 1 Федерального закона № 136-ФЗ, перераспределение полномочий может быть осуществлено в одностороннем порядке. Вопросы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления неоднократно были предметом разбирательств в Конституционном Суде Российской Федерации. В одном из своих постановлений Конституционный Суд сформулировал следующую позицию: *«...из прямого предписания части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации, 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*

¹ Согласно части 1.2. статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к иным полномочиям в контексте указанной нормы относятся издание муниципальных правовых актов, установление официальных символов муниципального образования, осуществление международных и внешнеэкономических связей.

² При выполнении данного анализа использовались материалы Экспертного заключения 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» http://www.urbanomics.ru/download.php?dl_id=4070

власти»³. Таким образом, самостоятельность органов местного самоуправления обусловлена в первую очередь тем, что ни отчуждение, ни передача в ином порядке (в том числе принудительном) принадлежащих им полномочия не может быть осуществлено.

В свою очередь, ответственность может быть обеспечена лишь в случае, когда единый процесс принятия и реализации какого-либо решения осуществляется одним и тем же субъектом (в данном случае – органом местного самоуправления). Вместе с тем Федеральный закон № 136-ФЗ не препятствует передаче части полномочий в рамках единого процесса принятия решения от одного субъекта к другому (см. Раздел 2 настоящей статьи).

Часть 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации определяет: *«органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями...»*⁴. Вместе с тем Конституция Российской Федерации не упоминает о наличии возможности передачи полномочий органами местного самоуправления органам государственной власти. Отсутствие такой возможности, на наш взгляд, не является упущением Конституции Российской Федерации, а, напротив, в полном объеме соответствует конституционному принципу самостоятельного решения органов местного самоуправления вопросов местного значения.

Федеральный закон № 136-ФЗ не только дает возможность понудить законом субъекта Российской Федерации передать ему полномочия органов местного самоуправления, но и устанавливает возможность их бессрочной передачи. Так, согласно статье 2 пункта 10 подпункта «в» Федерального закона № 136-ФЗ *«перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»*. Отсутствие указания на максимальный срок, на который происходит такое «перераспределение» полномочий, уже отразилось на законодательной практике ряда регионов, принявших законы в развитие Федерального закона № 136-ФЗ⁵.

9 июля 2014 года на заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации обсуждалась правовая природа действий, именуемых «перераспределением» полномочий. В справке к указанному заседанию зафиксирована следующая позиция: *«предоставление возможности перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их бессрочной передачи законом субъекта Российской Федерации органам государственной власти субъекта Российской Федерации в качестве государственных полномочий субъекта Российской Федерации фактически исключало бы из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения, что не соответствует указанным нормам Конституции Российской Федерации и противоречило бы отраслевым федеральным законам...»*⁶. То есть, зафиксирована позиция, согласно которой Конституция Российской Федерации может быть нарушена не по причине самого факта принудительного перехода полномочий органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов Российской Федерации (что уже само по себе является нарушением), а по причине такого перехода на неограниченный срок. Указанное утверждение не является корректным с точки зрения соответствия Конституции

³ См. п.3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»

⁴ При этом очевидно, что такая передача должна сопровождаться одновременной передачей соответствующих ресурсов органам местного самоуправления, что и установлено статьей 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁵ Так, например, согласно части 1 статьи 4 Закона Псковской области от 26 декабря 2014 г. № 1469-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Псковской области и органами государственной власти Псковской области» *«перераспределение полномочий между органами государственной власти Псковской области и органами местного самоуправления Псковской области устанавливается на неограниченный срок»*. Аналогичные нормы установлены региональными законами Ленинградской, Ульяновской областей.

⁶ Справка по вопросам заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124049052055055.html>

Российской Федерации, которая говорит, скорее, о самом факте неправомерного ограничения самостоятельности местного самоуправления, нежели о сроке такого ограничения.

Результат анализа представленных выше норм позволяет утверждать следующее:

1) Федеральный закон № 136-ФЗ, по сути, дал право субъектам Российской Федерации лишать органы местного самоуправления их полномочий, установленных федеральным законом (за отдельными исключениями), в одностороннем порядке, без указания на предельный срок, что подрывает самостоятельность органов местного самоуправления и ограничивает конституционно гарантированное право граждан России на местное самоуправление;

2) возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не означает иерархической соподчиненности государственной власти и местного самоуправления и не является основанием для утверждения о том, что, якобы, раз органы государственной власти обладают правом наделить некоторыми государственными полномочиями органы местного самоуправления, то они могут и лишиться («перераспределить») некоторые полномочия органов местного самоуправления в свою пользу;

3) органы государственной власти могут содействовать реализации органами местного самоуправления их полномочий, предоставляя им поддержку, прежде всего, финансовую, способствовать преодолению трудностей организационного обеспечения⁷, но при этом не должны ограничивать их самостоятельность⁸.

3. Анализ региональных законов по перераспределению полномочий в сфере градостроительной деятельности

В настоящее время в регионах активно идет работа по подготовке законопроектов по вопросу перераспределения полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а в ряде субъектов Российской Федерации она уже воплотилась в соответствующие законодательные акты⁹. В настоящей работе предлагается рассмотреть в рамках сформулированной темы законодательный опыт Московской области.

В Московской области 24 июля 2014 года были приняты сразу два закона – Закон Московской области «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» (далее – Закон Московской области № 106/2014-ОЗ) и Закон Московской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области» (далее – Закон Московской области № 107/2014-ОЗ), установившие особенности перераспределения полномочий между органами государственной власти Московской области и муниципалитетами.

Согласно Закону Московской области № 106/2014-ОЗ Правительство Московской области или уполномоченные им центральные исполнительные органы государственной власти Московской области с 1 января 2015 года осуществляют значительную часть

⁷ В частности, в статье 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливается, что «органы государственной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации...».)

⁸ Органы государственной власти могут вмешиваться в решение вопросов местного значения лишь в том случае, когда органы местного самоуправления испытывают определенные трудности в реализации своих функций («если что-то не получается у местного самоуправления»). Это, как правило, «экстремальные ситуации», которые не должны входить в привычку и считаться нормальным явлением. [Стенограмма Круглого стола «Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления», состоявшегося 5 ноября 2003 г., выступление С.А.Авакьяна] // <http://vibori.ru/Publikat/steno51103.htm>.

⁹ По состоянию на октябрь 2015 года более 20 субъектов Российской Федерации приняли региональные законы, устанавливающие особенности перераспределения полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципалитетами. В Московской, Ленинградской, Орловской, Псковской, Ульяновской областях приняты законы касаются вопроса перераспределения полномочий и в сфере градостроительной деятельности

полномочий органов местного самоуправления, именуя их не полномочиями органов местного самоуправления, а «государственными полномочиями». В соответствии со статьей 2 Закона Московской области № 106/2014-ОЗ указанные органы наделяются правом осуществления полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, земельных отношений, жилищно-коммунальном секторе. Согласно Закону Московской области № 107/2014-ОЗ часть перераспределенных в пользу органов государственной власти Московской области полномочий передаются назад муниципальным районам и городским округам, но уже как «государственные» полномочия, причем указанная передача происходит сроком на 5 лет, за исключением некоторых из них¹⁰.

Особое внимание, на наш взгляд, следует обратить на «перераспределенные» полномочия в области градостроительной деятельности. В соответствии со статьей 2 Закона Московской области № 106/2014-ОЗ Правительством Московской области или уполномоченным им центральным исполнительным органом государственной власти Московской области, отныне будут реализовываться полномочия, ранее осуществляемые органами местного самоуправления, а именно:

- подготовка документов территориального планирования муниципальных образований, внесение в них изменений (при этом полномочия по утверждению таких документов остаются у органов местного самоуправления);
- подготовка документов градостроительного зонирования муниципальных образований, внесение в них изменений (при этом полномочия по утверждению таких документов остаются у органов местного самоуправления);
- подготовка и утверждение документации по планировке территории муниципальных образований;
- выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию, а также осуществление ряда других разрешительных процедур, регламентированных Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее - ГрК РФ)¹¹;
- принятие решений о развитии застроенных территорий, организация и проведение соответствующих аукционов (при том, что за органами местного самоуправления оставлено заключение, то есть, подписание договоров о развитии застроенных территорий);
- ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности;
- утверждение правил благоустройства территории.

Согласно части 2 статьи 3 Закона Московской области № 106/2014-ОЗ при реализации большинства полномочий в сфере градостроительной деятельности осуществляется учет мнения органов местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Московской области. Указанный порядок на сегодняшний день отсутствует, что делает осуществление процедуры «учета мнения» неэффективной и формальной¹². Указанным законом установлен переходный период, в течение которого должен быть установлен порядок осуществления исполнительными органами государственной власти Московской области «перераспределенных» полномочий,

¹⁰ Согласно части 1 статьи 5 Закона № 107/2014-ОЗ полномочиями по принятию решения об изменении одного вида разрешенного использования земельного участка на другой вид такого использования; распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена; переводу земель, находящихся в частной собственности, из одной категории в другую органы местного самоуправления наделяются на в 1 год.

¹¹ К ним, в частности, относятся, принятие решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, решения о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объекта капитального строительства, решения об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков на другой вид такого использования и т. п.

¹² Формулировка является неопределенной по своему содержанию. Подобная формулировка лишает органы местного самоуправления эффективных инструментов воздействия на решения, принимаемые на уровне субъекта Российской Федерации. Законодатель специально избегает термина «согласование», т.к. имеет намерение создать мнимую видимость объективности и прозрачности работы при реализации полномочий органов местного самоуправления в градостроительной сфере.

который завершился 31 декабря 2014 года. 30 декабря Правительством Московской области был принят ряд нормативных правовых актов по вопросу осуществления полномочий органов местного самоуправления органами исполнительной власти Московской области¹³.

Основные противоречия, выявленные по результатам анализа норм указанных региональных законов:

1. Попытка превратить «перераспределение» полномочий в процесс, содержащий три действия: (а) изъятие муниципальных полномочий, (б) превращение изъятых муниципальных полномочий в «государственные» полномочия, (в) наделение муниципалитетов «государственными» полномочиями, якобы, ставших таковыми в результате изъятия муниципальных полномочий.

В анализируемых региональных законах используется термин «перераспределение» полномочий. Однако при более внимательном прочтении норм данных правовых актов можно констатировать, что «перераспределение» является фактическим изъятием полномочий. Действие, именуемое «перераспределением», хотя и не является юридически закрепленным термином, однако, исходя из его буквального смысла, предполагает **взаимный обмен** полномочиями со стороны обоих участников отношений при условии, что субъекты указанных правоотношений добровольно выполняют такой обмен¹⁴. Вопреки такому содержанию понятия «перераспределение» в региональных законах закрепляется мнимая правомерность действий по фактическому изъятию полномочий у органов местного самоуправления без встречной передачи им как бы взамен от региональных органов государственной власти.

Согласно части 6 статьи 2 Закона Московской области № 106/2014-ОЗ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными «государственными» полномочиями. Вопреки формулировкам региональных законов Московской области полномочия, взятые у муниципалитетов и «перераспределенные» в пользу органов государственной власти Московской области, не превращаются в «государственные» полномочия, но остаются муниципальными полномочиями, которые отныне берут на себя к исполнению государственные органы.

Одним из обязательных признаков государственных полномочий, которыми могут быть наделены органы местного самоуправления, является то, что они не отнесены к вопросам местного значения¹⁵. Согласно статьям 14-16 Федерального закона № 131-ФЗ и статье 8 ГрК РФ соответствующие полномочия в сфере градостроительной деятельности изначально являются компетенцией органов местного самоуправления. В этой связи неправомерным является предусмотренное законами Московской области возведение в статус «государственных» полномочий, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации отнесены к исключительной компетенции органов местного самоуправления.

¹³ Так, например, были приняты: постановление Правительства Московской области от 30 декабря 2014 г. «№ 1165/52 "Об утверждении Порядка определения платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в собственности физического или юридического лиц; постановление Правительства Московской области от 30 декабря 2014 г. № 1182/51 «Об утверждении порядка подготовки, согласования, направления проекта ПЗЗ поселения, городского округа на утверждение в орган местного самоуправления муниципального района Московской области, орган местного самоуправления городского округа Московской области»; постановление Правительства Московской области от 30 декабря 2014 г. № 1193/51 «Об образовании комиссий по подготовке проекта правил землепользования и застройки Московской области», постановление Правительства Московской области от 30 декабря 2014 г. № 1194/51 "Об утверждении Положения о порядке предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства на территории Московской области и Положения о порядке предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства на территории Московской области и о внесении изменений в Положение о Градостроительном совете Московской области".

¹⁴ Подробнее см. Бабун Р.В. «2014 год в истории местного самоуправления России: шаг вперед, два шага назад», журнал «Практика муниципального управления», № 2/2015, стр.7

¹⁵ Согласно части 1 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ «*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.*»

В части «перераспределения» полномочий необходимо сказать несколько слов о «перераспределении» в пользу органов государственной власти Московской области полномочия по ведению информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (далее - ИСОГД). Указанное полномочие должно и обязательно осуществляться именно органами местного самоуправления по следующим причинам. В соответствии с частью 1 статьи 57 ГрК РФ ведение ИСОГД осуществляется органами местного самоуправления городских округов, органами местного самоуправления муниципальных районов. Пунктом 15 части 1 статьи 15 и пунктом 26 части 1 статьи Федерального закона № 131-ФЗ ведение ИСОГД, осуществляемой на территории муниципальных районов и городских округов, отнесено к вопросам местного значения. Аналогичное требование закреплено в постановлении Правительства Российской Федерации от 9 июня 2006 г. № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности», согласно пункту 2 которого *«Информационную систему ведут органы местного самоуправления городского округа или муниципального района».*

В материалах судебной практики зафиксирована позиция судов по вопросу о передаче полномочий в сфере ведения ИСОГД на региональный уровень. В одном из определений¹⁶ суд отметил, что орган архитектуры и градостроительства Архангельской области наделен полномочиями по ведению ИСОГД в Архангельской области в противоречие нормам федерального законодательства¹⁷. Представляется чрезвычайно важным тот факт, что суд счел недопустимым попытку поднять на региональный уровень «в опережающем порядке» вопросы, отнесенные федеральным законодательством именно к компетенции органов местного самоуправления. При этом ничто не мешает субъектам Российской Федерации вести свою региональную информационную систему, не входя в противоречие с федеральными законами (не забирая у муниципалитетов полномочия по ведению ИСОГД). Только в указанном случае можно говорить о законодательном опережении¹⁸.

Таким образом, нормы рассматриваемых законов Московской области напрямую нарушают гарантируемый Конституцией Российской Федерации принципа запрета ограничения прав местного самоуправления¹⁹. Факт того, что муниципальные полномочия неправомерно изымаются в императивном порядке в пользу региональных органов власти и именуется «государственными» полномочиями, не дает основания исключать их из перечня вопросов, относимых федеральными законами к компетенции органов местного самоуправления,

2. Разрыв единого полномочия в связке «решение-подготовка-утверждение» на отдельные составляющие полномочия, отдельное существование приводит к возникновению противоречий, в отношении документов территориального планирования, градостроительного зонирования

Согласно Закону Московской области № 106/2014-ОЗ органам исполнительной власти Московской области переходят полномочия по подготовке проектов схем территориального планирования, проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки (далее – ПЗЗ). При этом полномочия по утверждению

¹⁶ Определение СК по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2006 г. № 1-Г06-20

¹⁷ Судом была сформулирована следующая позиция: «Довод кассационной жалобы об отсутствии в федеральном законе запрета на ведение государственным органом субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности информационной системы обеспечения градостроительной деятельности в субъекте и праве законодателя субъекта Российской Федерации в порядке опережающего правового регулирования установить такое полномочие, проверялся судом и правомерно признан необоснованным. Суд правильно посчитал, что компетенция органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления в области градостроительной деятельности определена федеральным законом и ни в порядке опережающего, ни какого-либо другого правового регулирования законами субъектов Российской Федерации изменена быть не может. №

¹⁸ См. вопрос № 43 в книге «Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации» Э.К.Трутнева, Л.Е.Бандорина о том, почему ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности должно осуществляться именно на местном уровне.

¹⁹ В силу 133 Конституции Российской Федерации *«Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется... запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».*

указанных документов сохраняются²⁰ за представительными органами местного самоуправления²¹. Отрыв полномочия по подготовке проекта документа от полномочия по его утверждению означает одно из двух:

1) наличие у утверждающего органа права вето – права не утвердить проект документа и направить его на доработку в Правительство Московской области;

2) отсутствие у утверждающего органа права вето, то есть обязанность утвердить представленный Правительством Московской области проект документа, даже в случае формального несогласия с его содержанием.

С юридической точки зрения может существовать только первый вариант. В этой связи вполне допустимо, что могут возникнуть конфликты между органом государственной власти -разработчиком проекта документа и органом местного самоуправления, утверждающим впоследствии подготовленный документ. Для предотвращения указанных последствий требуется наличие правового механизма разрешения указанных конфликтов, однако региональные законы Московской области не закрепляют правовые модели (механизмы) разрешения таких конфликтов, создавая возможность их возникновения. Фактически наблюдается силовое давление «вышестоящих» органов власти на «нижестоящие», что является прямым нарушением конституционного принципа самостоятельности органов местного самоуправления.

Кроме того, возникает следующее противоречие: документ, содержание которого полностью определяется на уровне субъекта Российской Федерации, утверждается решением органа местного самоуправления, которое по указанной выше причине лишено возможности влиять на его содержание. При этом в соответствии с частью 2 статьи 59 ГрК Российской Федерации в случае утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования, градостроительного зонирования, обеспеченная бюджетом ответственность лежит на органе, утвердившем такой документ (в данном случае, на органе местного самоуправления). В указанной ситуации орган местного самоуправления своими отвечает бюджетными средствами отвечает за утверждение документов, которые создавались другими субъектами – органами государственной власти Московской области. Иными словами, органы местного самоуправления по формальным требованиям закона несут ответственность за результаты действий, совершенных региональными органами власти, т.е. вынуждены компенсировать не свои ошибки, но ошибки, допущенные органами власти субъекта Российской Федерации, что не соответствует ни принципу самостоятельности органов местного самоуправления, ни общепризнанному условию наступления ответственности за виновные действия.

3. *Введение в практику приема, с помощью которого органы местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) наделяются в соответствии с Законом Московской области № 107/2014-ОЗ полномочиями, не упомянутыми в Законе Московской области № 106/2014-ОЗ (а значит, оставшимися за соответствующими органами местного самоуправления), с утверждением того, что эти полномочия, якобы, становятся «государственными».*

Так, например статья 2 Закона Московской области № 106/2014-ОЗ наделяет ПМО правом осуществления полномочий по подготовке и утверждению генерального плана, ПЗЗ городского поселения, а также по внесению изменений в указанные документы. При этом закон не уточняет, передаются ли полномочия по организации и проведению публичных слушаний, по проектам указанных документов. Вместе с тем, в № 107/2014-ОЗ

²⁰ За исключением городских поселений, которые не сохраняют указанных полномочий согласно пункту 2 части 1 статьи 2 Закона Московской области № 106/2014-ОЗ

²¹ См. вопрос 7.2. в книге в книге «Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации» Э.К.Трутнева, Л.Е.Бандорина, где доказывается, что «полномочия в сфере территориального планирования не могут быть ограничены только подготовкой, а с неизбежностью одновременно предполагают и утверждение соответствующих документов. Наличие полномочия у субъекта публичной власти есть неизбежная, обязательная и неразрывная связка – «подготавливать-утверждать».

полномочиями по организации и проведению публичных слушаний по проектам генерального плана, ПЗЗ городского поселения наделяются муниципальные районы, причем наделяются они уже «государственными» полномочиями. Несколько иное, но схожее по содержанию противоречие, наблюдается в отношении полномочий в отношении градостроительного плана земельного участка (далее – ГПЗУ). В пункте 4 части 1 статьи 2 Закона Московской области № 106/2014-ОЗ говорится об осуществлении Правительством Московской области или уполномоченными им центральными исполнительными органами государственной власти Московской области полномочий по подготовке и утверждению ГПЗУ применительно к территориям городских поселений (полномочия по выдаче ГПЗУ в указанном законе не упоминаются, что означает их сохранение за соответствующими органами местного самоуправления). Однако пункт 4 части 1 статьи 2 Закона Московской области №107/2014-ОЗ устанавливает, что в отношении объектов индивидуального жилищного строительства (далее - ИЖС) органы местного самоуправления муниципального района наделяются «государственными» полномочиями по подготовке, утверждению и **выдаче** ГПЗУ, т.е. наделяются теми полномочиями, которыми по определению не могут быть наделены, т.к. указанные полномочия осуществляются в установленном порядке органом местного самоуправления городского поселения.

Ещё один пример: полномочие, принадлежащее органу местного самоуправления городского округа (полномочие по выдаче разрешений на строительство применительно к объектам ИЖС), «перераспределяется» региону (в соответствии с пунктом 4 части 4 статьи 2 Закона Московской области № 106/2014-ОЗ), а затем вновь возвращается к указанному органу с помощью квази-правовой конструкции «наделения государственным полномочиём» (согласно пункту 2 части 2 статьи 2 Закона Московской области №107/2014-ОЗ).

С правовой точки зрения указанные полномочия:

а) не могут быть переданы органу государственной власти Московской области без согласия органа местного самоуправления;

б) не могут именоваться «государственными», даже если передача указанного полномочия на основании согласия органа местного самоуправления состоится.

Таким образом, в рассматриваемой ситуации действие по наделению органов местного самоуправления «государственными» полномочиями, которые даже изначально не были перераспределены в пользу органов государственной власти, является противозаконным и может быть квалифицировано как законодательный подлог.

4. Передача полномочий в сфере градостроительных отношений от представительных органов местного самоуправления - исполнительным органам государственной власти Московской области.

В силу норм Закона Московской области № 106/2014-ОЗ полномочия по утверждению документов территориального планирования, градостроительного зонирования (в том числе полномочия по утверждению ПЗЗ), принадлежащие представительным органам местного самоуправления, «перераспределяются» в пользу региональных органов исполнительной власти. Аналогичная законодательная практика реализуется в Санкт-Петербурге. В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 2 Закона Ленинградской области от 7 июля 2014 года №45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» полномочия по утверждению ПЗЗ поселений, городских округов, внесению в них изменений относятся к полномочиям органов **исполнительной власти** Ленинградской области.

Недопустимо, чтобы документы территориального планирования и градостроительного зонирования утверждали органы исполнительной власти, перед которыми стоят совершенно иные задачи при осуществлении государственной

политики²². Основным принципом осуществления государственной власти в Российской Федерации согласно ст.10 Конституции Российской Федерации является самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Принцип самостоятельности не исключает взаимодействие между органами отдельных ветвей власти, а, напротив, призывает к такому взаимодействию. Однако при этом презюмируется, что органы каждой из ветвей власти занимаются строго определенными вопросами, т.е. непременным признаком самостоятельности является компетентность. Это означает, что существуют функции, которые, в частности, могут быть осуществлены только законодательными органами и их передача органам исполнительной власти с большой вероятностью может привести к сбою в системе управления и реализации государственных задач (так, например, согласно статье 105 Конституции Российской Федерации федеральные законы принимаются Государственной Думой Российской Федерации).

Совершением указанной ошибки устраняются препятствия к тому, чтобы в качестве исполнительного органа осуществлять должностное лицо. Возможность того, чтобы полномочия по утверждению ПЗЗ мог бы осуществлять орган исполнительной власти в такой ситуации может оказаться особенно негативной в силу следующих причин: ПЗЗ содержат градостроительные регламенты, которые определяют основу правового режима использования земельных участков. Правовой режим - это то, что даёт стабильность в виде правовых гарантий в отношении прав собственности, защищаемых федеральными законами в соответствии с одним из фундаментальных принципов Конституции Российской Федерации. В этой ситуации защита указанных прав обеспечивается, в частности, тем, что соответствующие решения принимаются высшими органами местной власти – представительным органом. И напротив, передача должностному лицу права принимать решения по поводу основы правового режима использования недвижимой собственности должна рассматриваться как нарушение указанного конституционного принципа.

Зарубежный опыт Германии²³, Франции²⁴, Англии²⁵ также свидетельствует о том, что документы градостроительного зонирования могут утверждаться только представительными органами власти. Данный порядок зафиксирован в соответствующих нормативных правовых актах, устанавливающих основы правового регулирования градостроительной деятельности.

Таким образом, документы территориального планирования и градостроительного зонирования (в частности, ПЗЗ как нормативный правовой акт, содержащий правовой режим использования земельных участков) не могут утверждаться исполнительной властью, поскольку такая ситуация противоречит Конституции Российской Федерации в части как разграничения компетенции, так и защиты прав собственности²⁶. Защита права собственности должна осуществляться посредством нормативных правовых актов, которые действуют в отношении неограниченного круга лиц, а значит нормативных правовых актов, принимаемых представительным органом власти. Закрепление правовой возможности передачи указанного права органам исполнительной власти (а значит, и в руки конкретных чиновников) свидетельствует об игнорировании конституционного принципа защиты прав собственности на объекты недвижимости.

5. Фактическое нарушение принципа финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

²² Основу деятельности органов исполнительной власти составляет осуществление функций по реализации нормативных правовых актов, принимаемых представительными органами власти, а также осуществление связанных с указанной функцией исполнительно-распорядительных полномочий.

²³ См.: Baugedetzbuch. 19 Auflage. Munchen, 1989. § 11,12

²⁴ Renard V., Comby J. Land Policy in France 1945-1990. Paris, 1990. P.153-154)

²⁵ Wade H.W.R. Administrative Law. P.183

²⁶ Согласно ст.35 Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом. Одновременно ч.2 ст. 36 Конституции Российской Федерации устанавливается принцип свободного владения, пользования и распоряжения землей (в рассматриваемом случае - земельным участком).

В части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации устанавливается, что органы местного самоуправления являются финансово независимыми, автономными субъектами: они самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Указанные полномочия ни при каких обстоятельствах не могут быть перераспределены (изъяты) в пользу органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что также и установлено нормами 136-ФЗ. Тем не менее, региональными законами указанные положения нарушаются хотя и не прямо, но опосредованным образом.

Согласно Закону Московской области №106/2014-ОЗ Правительство Московской области или уполномоченные им центральные исполнительные органы государственной власти осуществляют полномочия по организации и проведению аукциона (подготовку проектов документов, включая проект договора с распределением обязательств сторон, подписывающих договор, извещение, проведение аукциона, подписание протокола по результатам торгов). За органами местного самоуправления оставлено полномочие по подписанию договора о развитии застроенной территории как одной из сторон, принимающей на себя соответствующие, в том числе и финансовые обязательства. В этой связи возникает два фактора, препятствующих диспозитивному урегулированию вопроса (коллизионных по своему содержанию), между муниципальными и региональными органами власти:

- во-первых, чтобы действовал принцип свободы договора²⁷, орган местного самоуправления должен обладать правом воспрепятствовать инициативе, исходящей от Правительства Московской области. При отсутствии такого права происходит фактическое понуждение к подписанию договора, то есть, нарушаются фундаментальные основы российского законодательства;

- во-вторых, подписание договора о развитии застроенной территории влечёт принятие публичной стороной договора на себя соответствующих финансовых обязательств (по созданию социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры) – принятие обязательств, происходящее по понуждению (поскольку подготовка аукциона и определение обязательств, составляющих предмет договора о развитии застроенной территории, осуществляется региональным органом, а подписываться под указанными обязательствами региональные законы обязывают органы местного самоуправления). В результате принудительного подписания договора происходят действия, связанные с формированием местного бюджета (в части определения необходимых бюджетных средств, связанных с выполнением обязательств публичной стороны договора), - происходит то, что прямо запрещено абзацем 2 пункта в) части 10 статьи 2 Федерального закона № 136-ФЗ.

В сложившейся ситуации орган местного самоуправления лишен контроля над процессом в целом: все властные и организационные решения на этапах, предшествующих заключению договора о развитии застроенной территории, принимаются без его участия, но, несмотря на это, вся ответственность за выполнение обязательств перед потенциальным инвестором ложится на орган местного самоуправления. Создается противоречие Федерального закона № 136-ФЗ: существуют полномочия, которые невозможно разбить на части для различных субъектов публичной власти без того, чтобы не затронуть при этом сферу формирования местного бюджета – без того, чтобы не войти в противоречие с самим Федеральным законом № 136-ФЗ, который настаивает на сохранении неприкосновенности бюджетных полномочий органов местного самоуправления. Происходит внедрение органов власти Московской области в процесс формирования местного бюджета.

²⁷ Согласно ст.421 Гражданского кодекса Российской Федерации «граждане и юридические лица свободны в заключении договора». Устанавливается презумпция недопустимости понуждения к заключению договора, за исключением ряда случаев, среди которых отсутствуют случаи "перераспределения" полномочий.

Парадокс состоит в том, что в целях исполнения Федерального закона № 136-ФЗ региональные законы вводят нормы, которые противоречат этому федеральному закону, ради исполнения которого региональные законы создавались.

Таким образом, перераспределение полномочий, в частности, в отношении вопроса о принятии решения о развитии застроенной территории органами власти Московской области, оказывают непосредственное влияние на процессы планирования, исполнения бюджета органов местного самоуправления, что напрямую противоречит упомянутой конституционной норме о финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

4. Выводы

По сформулированным в статье основаниям существование Федерального закона № 136-ФЗ не может быть оправдано с позиции соответствия фундаментальным основам Конституции Российской Федерации, в том числе ее базовым принципам, гарантирующим самостоятельность органам местного самоуправления, - не может быть оправдано в части:

- неправомерного введения посредством региональных законов института «принудительного» перераспределения полномочий, фактического изъятия полномочий у органов местного самоуправления;
- ошибочного утверждения возможности разделения полномочий органов местного самоуправления на полномочия, воздействующие на процесс бюджетного планирования, и полномочия, не связанные с указанным процессом, - разделение, невозможность которого особенно наглядно проявляется в сфере градостроительной деятельности, осуществляемой органами власти.

Федеральный закон № 136-ФЗ, содержащий указанные противоречия не может не приводить к тому, что противоречия распространяются и усиливаются региональными законами, которые принимаются в его развитие, что и подтверждается региональной законодательной практикой, которая:

- неправомерно разделяет целостные неделимые полномочия на отдельные полномочия по подготовке соответствующих документов одними органами власти от отдельных полномочия по утверждению таких документов другими органами власти, которые документы не подготавливали;
- допускает передачу исполнительным органам региональной власти полномочий в части утверждения документов территориального планирования, градостроительного зонирования, что не может не сказаться отрицательным образом на качестве таких документов и на содержании ими определяемого градостроительного развития соответствующих территорий.