

Распределение полномочий

Возможные подходы к принятию решения

Продолжаем тему распределения полномочий между различными уровнями публичной власти, которую мы начали обсуждать в апрельском номере журнала «Бюджет»¹. В этот раз поговорим о возможности и целесообразности перераспределения конкретных полномочий.



Виктор Геннадьевич АГЕЕВ, первый заместитель генерального директора фонда «Институт экономики города», кандидат экономических наук



Роман Аркадиевич ПОПОВ, заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города», кандидат географических наук



Александр Сергеевич ПУЗАНОВ, генеральный директор фонда «Институт экономики города», кандидат географических наук

Фонд «Институт экономики города» провел оценку установленных Федеральным законом № 33-ФЗ полномочий, по которым субъектами РФ может быть принято решение о передаче на иной относительно установленного² уровень публичной власти.

К полномочиям органов местного самоуправления, рекомендуемых к реализации на муниципальном уровне, могут быть отнесены³:

Полномочия, установленные частью 2 статьи 32

В наибольшей степени рекомендуются к реализации на муниципальном уровне:

- утверждение правил благоустройства территории муниципального образования, организация благоустройства территории в соответствии с указанными правилами (12⁴);

- создание условий для обеспечения жителей услугами учреждений культуры, организации досуга, массового отдыха, обустройство мест массового отдыха граждан (22);

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования, и их охрана (23);

- оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству) (26).

Для этих полномочий характерно отсутствие значимых эффектов эконо-

мии от масштаба, высокая близость к населению и, соответственно, учет локальных предпочтений. Также им свойственны высокие риски бюрократизации при передаче на региональный уровень, а именно невозможность оперативного решения возникающих проблем, вероятность существенного роста управленческих расходов и др.

Особо стоит отметить, что при возможном перераспределении полномочий в сфере культуры (пункты 22 и 23), сформулированных применительно к муниципальным организациям культуры, нахождению объектов культурного наследия в собственности муниципального образования, особенно велик риск их «растворения» в региональной системе приоритетов, что чревато потерей местной специфики. Поэтому, несмотря на аргументы, связанные с потенциальной экономией от масштаба, целесообразно рассматривать указанные группы полномочий в рамках первой группы.

¹ В. Г. Агеев, Р. А. Попов, А. С. Пузанов. Полномочия по 33-ФЗ. Возможные подходы к распределению полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. С. 55.

² Части 2 и 3 статьи 32 Федерального закона № 33-ФЗ.

³ Здесь и далее перечислены только наиболее важные полномочия, включенные в соответствующую группу. В ряде случаев формулировку полномочия сокращены.

⁴ Здесь и далее в скобках указывается номер пункта части 2 статьи 32 Федерального закона № 33-ФЗ, содержащего полную формулировку соответствующего полномочия.

По общему правилу рекомендуемые к реализации на муниципальном уровне, но в ряде случаев могут возникать основания для перераспределения на региональный уровень:

- организация общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению программ по федеральным государственным образовательным стандартам) (4);
- обеспечение условий для развития на местном уровне физической культуры и спорта, в том числе содействие развитию и обеспечение доступности массового спорта, развитие детско-юношеского спорта (включая школьный спорт), организация и проведение официальных физкультурных и спортивных мероприятий (5);
- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов (9);
- содержание мест захоронения (10);
- содействие развитию малого и среднего предпринимательства (25).

Аргументами в пользу возможного перераспределения полномочия на региональный уровень могут служить:

- наличие существенной экономии от масштаба (пункты 4, 5, 25);
- наличие значимых внешних эффектов (пункты 9, 10, 19);
- отсутствие серьезных проблем в сфере перераспределения имущества (пункты 5, 19).

При этом, рассматривая перераспределение на региональный уровень полномочий в сфере образования, спорта и библиотечного обслуживания, следует учитывать, что в небольших городах и сельских поселениях эти учреждения являются одной из немногих (а где-то единственной) «точкой сбора» местного сообщества. В данном случае это не просто место, где предоставляется публичная услуга, а нечто большее. Эти учреждения глубоко встроены в социальную ткань города и учитывают в работе не только формальное государственное или муниципальное задание, но и потребности и запросы жителей конкретной территории. Перераспределение указанных полномочий на региональный уровень неизбежно ослабляет эти взаимосвязи и может негативно отразиться на социальном самочувствии граждан.

Наконец, одним из важных каналов влияния муниципалитета на экономическое развитие территории являются полномочия в сфере содействия малому и среднему предпринимательству. Их передача на уровень субъекта при всех возможных

выигрышах от экономии на масштабе в конечном итоге может отрицательно сказаться на социально-экономическом развитии муниципального образования.

Полномочия, установленные частью 3 статьи 32

Имеются существенные основания для перераспределения на местный уровень:

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования и обеспечение безопасности дорожного движения на них (1⁵⁶);
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания в границах муниципального образования (2);
- организация ритуальных услуг (6);
- разработка и утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, утверждение документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах муниципального образования, выдача разрешений на строительство... (8⁷);

⁵ Здесь и далее в скобках указывается номер пункта части 3 статьи 32 Федерального закона № 33-ФЗ.

⁶ Полная формулировка полномочия представлена в соответствующем пункте части 3 статьи 32 Федерального закона № 33-ФЗ.

⁷ То же.



Рассматривая перераспределение на региональный уровень полномочий в сфере образования, спорта и библиотечного обслуживания, следует учитывать, что в небольших городах и сельских поселениях эти учреждения являются одной из немногих (а где-то единственной) «точкой сбора» местного сообщества

- принятие решения об изменении одного вида разрешенного землепользования на другой вид, принятие решения о переводе земельных участков, находящихся в частной собственности, из одной категории в другую, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ (9);

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья (16).

Обращает на себя внимание, что в данную группу полномочий вошли те, которые требуют хорошего знания и безусловного учета местной специфики. Поэтому их крайне затруднительно реализовывать с регионального уровня.

К полномочиям, для которых существуют определенные основания для перераспределения на местный уровень, отнесены:

- разработка и утверждение программ комплексного развития — систем коммунальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, социальной инфраструктуры муниципального образования, требования к которым устанавливает Правительство РФ (3);

- принятие решений о создании и упразднении лесничеств, создаваемых в их составе участков лесничеств, решений об установлении и изменении их границ, а также разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов лесничеств, расположенных на землях населенных пунктов, входящих в состав терри-

торий муниципального образования (11);

- осуществление мероприятий по лесоустройству в отношении лесов, расположенных на землях населенных пунктов, входящих в состав территорий муниципального образования (12);

- утверждение схемы размещения рекламных конструкций (13⁸);

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования (15).

В части полномочий по разработке и утверждению программ комплексного развития систем коммунальной, социальной и транспортной инфраструктуры в качестве типового решения возможно асимметричное распределение полномочий с передачей указанного полномочия на муниципальный уровень только в административных центрах регионов (иных муниципалитетах с высоким уровнем компетенций⁹) и сохранением полномочия на региональном уровне для остальных муниципальных образований.

В части полномочий по лесоустройству и организации деятельности лесничеств (пункты 11 и 12) следует учитывать, что леса, расположенные на землях населенных пунктов (городские и иные защитные леса)¹⁰, признаются объектами охраны окружающей

среды, в отношении которых действует специальное регулирование¹¹, что отличает их от эксплуатационных лесов. В то же время такие категории защитных лесов, как леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях, в водоохраных зонах; леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов; ценные леса¹², могут располагаться не на территории населенных пунктов, что ставит вопрос о координации управления указанными категориями защитных лесов.

В части управления размещением и эксплуатацией рекламных конструкций (пункт 13), как показывает практика, принятие решений в рамках соответствующего полномочия на региональном или на местном уровне происходит на основе различных критериев. При реализации полномочия на региональном уровне основным критерием является финансовая эффективность, а на местном уровне учитывают и эстетический компонент размещения рекламы как фактора, влияющего на привлекательность городской среды.

Если говорить о содержании и организации деятельности аварийно-спасательных объединений (15), то необходимо учитывать, что деятельность таких объединений на местном уровне связана не с вопросами, находящимися в ведении МЧС, а с более мелкими и насущными: вскрытие дверей, снятие животных с деревьев и т. п. В этом контексте передача данного полномочия на местный уровень способствовала бы более адекватному и оперативному реагированию на возникающие, зачастую специфические, потребности населения.

К наиболее дискуссионным полномочиям, вопрос о целесообразности перераспределения которых на местный уровень требует более детального анализа, могут быть отнесены следующие полномочия,

¹¹ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 05.08.2020 № 564 «Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях населенных пунктов».

¹² Статья 111 Лесного кодекса РФ.

⁸ То же.

⁹ Например, в городских округах.

¹⁰ Статья 122 Лесного кодекса РФ.

установленные частью 2 статьи 32:

- организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством РФ (1¹³);
- обеспечение нуждающихся в улучшении жилищных условий малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда (2¹⁴);
- создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (7);
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности (21);
- поддержка научной, научно-технической и инновационной деятельности, принятие программ, организация и проведение мероприятий, направленных на популяризацию науки (27);
- организация мероприятий по работе с детьми и молодежью, участие в реализации молодежной политики (28¹⁵).

Для всех этих полномочий оптимальное решение с большой долей вероятности будет включать предложения по их расщеплению либо асимметричному распределению.

К полномочиям органов местного самоуправления, по которым имеются наибольшие основания для реализации на региональном уровне могут быть отнесены:

Полномочия, установленные частью 2 статьи 32:

- осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья (6);
- выявление объектов вреда окружающей среде и организация ликвидации такого вреда на территориях в границах земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования (15);
- создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельхозпродукции, сырья и продовольствия (24).

Полномочия, установленные частью 3 статьи 32:

- организация мероприятий по охране окружающей среды (4¹⁶);
- утверждение и реализация программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности (5¹⁷);
- участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному), сбору, транспортировке, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению ТКО (7);
- организация в соответствии с федеральным законом комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории (10);
- осуществление мероприятий по территориальной и гражданской обороне (14¹⁸);
- установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд (17¹⁹);
- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин (18).

¹³ Здесь и далее в настоящем разделе в скобках указывается номер пункта части 2 статьи 32 Федерального закона № 33-ФЗ.

¹⁴ Полная формулировка полномочия представлена в соответствующем пункте части 2 статьи 32 Федерального закона № 33-ФЗ.

¹⁵ То же.

¹⁶ Полная формулировка полномочия представлена в соответствующем пункте части 3 статьи 32 Федерального закона № 33-ФЗ.

¹⁷ То же.

¹⁸ То же.

¹⁹ То же.

В заключение

Ключевой вывод исследования — необходимо отказаться от формального подхода к распределению полномочий в пользу подхода, учитывающего три основных фактора:

- 1) тип муниципального образования (в частности, различие между крупными городскими округами и сельскими территориями);
- 2) реальный кадровый и финансовый потенциал местных властей;
- 3) возможность «расщепления» сложных по составу полномочий с сохранением отдельных элементов на муниципальном уровне.

Предложенная в статье система универсальных и частных критериев позволяет принимать решения о перераспределении полномочий исходя из принципов экономической эффективности, учета локальных предпочтений и минимизации рисков возникновения нефинансируемых мандатов. В этой связи ключевым участникам процесса рекомендуется реализовать комплекс мер:

1 Субъектам РФ — провести до 1 января 2027 года детальную инвентаризацию полномочий, закрепленных частями 2 и 3 статьи 32 Федерального закона № 33-ФЗ (с применением предложенных в настоящей статье критериев).

2 Минфину России и финансовым органам субъектов РФ — обеспечить разработку и утверждение прозрачных методик финансового обеспечения перераспределяемых полномочий, исключающих возникновение нефинансируемых мандатов. (При этом объем передаваемых финансовых ресурсов должен определяться на основе объективных нормативов затрат, что особенно важно в условиях асимметричного распределения полномочий между муниципалитетами разного типа.)

3 Органам публичной власти всех уровней — создать постоянно действующие платформы для межведомственного и межуровневого диалога (включая совещательные органы с участием представителей муниципальных образований). Такие платформы должны обеспечить согласование позиций по вопросам расщепления и асимметричного распределения полномочий, мониторинг правоприменительной практики и подготовку предложений по точечным корректировкам нормативного регулирования.