

УДК 342.553

КРИ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

С.Г. Соловьев

Статья посвящена исследованию ключевых показателей эффективности местного самоуправления, а также теоретических и практических аспектов правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ. Проект «Совершенствование системы концептуальных и идеологических основ местного самоуправления, закрепляемых в правовой системе Российской Федерации» № 16-03-50015.

Ключевые слова: местное самоуправление, цели местного самоуправления, институт перераспределения полномочий между государственными и муниципальными органами.

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

Концептуальный афоризм

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

стного самоуправления, к сожалению, следует изучать, как историю болезни, которая к настоящему времени содержит отчет о неразрешенных проблемах и (что очень важно для муниципально-правовой науки) ключи к пониманию их причин.

При этом, несомненно, принципиально новым этапом в реформировании российского местного самоуправления являются муниципальные новеллы, внесенные Федеральным законом от 27.05.2014 N 136-ФЗ, в которых предпринята попытка реформирования местного самоуправления на концептуально иных основах. Стержнем указанного закона, как указывают многие практики муниципального строительства, является введенный в муниципальное законодательство правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации [3].

Введение в муниципальное законодательство указанного правового института, к слову сказать, уже имевшего некоторый опыт частичного нормативного закрепления в Законе Союза ССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года [4], и представляющего собой поворот на сто восемьдесят градусов по сравнению с первоначальной идеологией реформы начала двухтысячных годов, вызвало неоднозначную реакцию со стороны муниципального сообщества. Следует указать на тот факт, что значительная часть видных теоретиков и практиков муниципального строительства [3, 5, 6, 7, 8, 9, 10] отнеслась достаточно критически к введенной конструкции правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализируя указанные критические отзывы в отношении анализируемого правового института, следует учитывать тот факт, что любой ученый в своих суждениях излагает свое субъективное мнение об объективных процессах. При этом важно помнить о том, что оценить то или иное решение органов государственной власти в сфере местного самоуправления можно только в рамках определенной, субъективно принимаемой концепции его построения, в первую очередь предполагающей определение целей института местного самоуправления.

Только после этого можно разрабатывать стратегию, программы, пути и методы решения поставленных задач и оценивать те или иные решения законодательных органов. Любое их решение не является верным или ошибочным априори, аргументированную оценку происходящему можно дать только с позиции концепции построения местного самоуправления, разделяемой тем или иным ученым.

В связи с этим, оценить перспективность введения в законодательство Российской Федерации указанного правового института можно лишь при четком определении иерархии целей, для достижения которых публичный

институт местного самоуправления в 90-х годах XX века был включен в механизм государственного устройства Российской Федерации. Именно соотнесение указанных целей и достигнутых результатов, с учетом совершенных ошибок, позволит сформулировать прогноз относительно вероятностных результатов введения анализируемого правового института в современную систему местного самоуправления, а также дать аргументированный ответ на вопрос о том, представляет ли указанная правовая конструкция в терминах Б. Обамы [11] «дерзость надежды» или конец российских самоуправленческих иллюзий.

Местное самоуправление – самоцель или средство достижения иных целей

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

Исходя из того, что в нашем обществе многие жизненные идеалы реализуются через законы, следует все же попытаться определить следующий вектор целей, для достижения которых в законодательстве РФ закреплён публичный институт местного самоуправления.

- 1) местное самоуправление – самоцель;
- 2) местное самоуправление – средство решения вопросов местного значения;
- 3) местное самоуправление – средство для приближения власти к населению;
- 4) местное самоуправление – средство для самоорганизации местного населения и последующего отделения его от государственного аппарата;
- 5) местное самоуправление – средство разрушения единой системы государственного управления.

Вероятно, если поставить задачу детально определиться с системой целеполагания и вектором целей применительно к российскому местному самоуправлению, то, несомненно, можно выделить еще немало целей [17]. Однако в нашем понимании, все они будут являться производными по отношению к вышеперечисленным основным целям. Применительно же к теме исследования важным является тот факт, что положительно или от-

рицательно оценить введение в муниципальное законодательство правового института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации можно лишь, отталкиваясь от субъективно принимаемых целей, которые, по мнению исследователя, должна достигнуть система местного самоуправления.

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

Перспективы совершенствования механизма перераспределения полномочий между государственным и муниципальным уровнями власти

Как уже указывалось выше, идея перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти уже находила свое нормативное закрепление в законодательстве [4]. В контексте исследования следует отметить, что современный правовой институт перераспределения указанных полномочий является своеобразной интерпретацией вышеуказанной идеи.

В нашем понимании, если подходить к анализируемому правовому институту без крючкотворства и изоэренной логики, то следует положительно оценить основную цель современной модели перераспределения государственных и муниципальных полномочий, предполагающую в идеале принятие к собственному исполнению субъектом РФ вопросов, которые муниципалитеты не могут реализовывать. Однако при этом следует указать на то, что данная модель перераспределения государственных и муниципальных полномочий пока еще достаточно далека от совершенства.

В связи с этим, в заключение данного исследования представляется разумным поставить в отношении соответствующего правового института ряд теоретических и практических вопросов, определяющих в подобной (несколько нетрадиционной) форме возможные направления его совершенствования.

Во-первых, в ст. 1 Федерального закона от 27.05.2014 N 136-ФЗ речь идет о перераспределении полномочий, а не о перераспределении компетенции. При этом если учесть, что компетенция органа состоит из его полномочий и предметов ведения, то в рамках предлагаемой модели при перераспределении полномочий (совокупности прав-обязанностей) не перераспределяются предметы ведения соответствующих органов. Это спорно как с точки зрения теории права, так и с точки зрения муниципальной практики. В соответствии с теорией права правильным будет закрепить модель перераспределения компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

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

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

В-четвертых, вопросы вызывает факт отсутствия в существующей схеме перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации обязанности устанавливать правовым актом органа власти субъекта Российской Федерации факт невозможности или явной нецелесообразности исполнения муниципалитетом соответствующего полномочия.

В-пятых, потенциальная возможность постоянных изменений законодательства и периодического перераспределения полномочий между муниципальным и государственным уровнями власти создает угрозы стабильности правового регулирования и устойчивости системы осуществления публичной власти.

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

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

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

В-девятых, Федеральным законом от 27.05.2014 N 136-ФЗ не закреплена обязанность органов государственной власти субъекта РФ финансировать осуществление перераспределяемых полномочий, что неизбежно вызывает вопросы о надлежащем финансовом обеспечении перераспределяемых полномочий.

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

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

В-двенадцатых, новая модель распределения компетенции в сфере осуществления местного самоуправления не устраняет существующую проблему недостатка финансовых средств, добавляя при этом неопределенность с распределением полномочий. Это создает опасность муниципалитетов быть втянутыми в длительный процесс реформирования системы управления муниципальными образованиями, в ходе которого не смогут эффективно решаться вопросы местного значения.

В-тринадцатых, возникают вопросы о том, могут ли законами субъектов Российской Федерации перераспределяться полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные в отраслевом федеральном законодательстве, или же данный порядок распространяется только на муниципальные полномочия, перечисленные в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ?

В-четырнадцатых, в практике муниципального строительства неизбежно возникнет вопрос о том, допускает ли ч. 1.2 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ возможность фактической передачи на региональный уровень всех допустимых к передаче полномочий органов местного самоуправления, составляющих суть местного самоуправления? При этом не превратятся ли органы местного самоуправления подобных

муниципалитетов в «почтовый ящик» по передаче писем, жалоб и предложений в органы государственной власти субъекта РФ?

В-пятнадцатых, буквальное толкование положений ч. 1.2 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ позволяет сделать вывод о допустимости перераспределении полномочий только между муниципальным и государственным уровнями власти и поставить под вопрос возможность перераспределения полномочий между различными видами и уровнями муниципальных образований.

Библиографический список

1. Менделеев, Д.И. Сочинения / Д.И. Менделеев. – М.: АН СССР, 1952. – Т. 25.
2. Stanford researchers uncover patterns in how scientists lie about their data. – URL: <http://news.stanford.edu/news/2015/november/fraud-science-papers-111615.html>.
3. Бабун, Р.В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад / Р.В. Бабун // Местное право. – 2015. – № 1. – С. 14.
4. Васильев, В.И. Местное самоуправление: закон первый / В.И. Васильев // Местное право. – 2015. – № 1. – С. 9.
5. Шугрина, Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 68–71.
6. Бялкина, Т.М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления / Т.М. Бялкина // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8.
7. Костюков, А.Н. Реформа в никуда... / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 58–63.
8. Пешин, Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: уровень городских округов и муниципальных районов / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 57–61.
9. Ежукова, О.А. Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления / О.А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 56–59.
10. Маркварт, Э. Чтоб боялись, или Зачем понадобилась очередная «реформа реформы» местного самоуправления / Э. Маркварт // Новый компаньон. – 2014. – 10 июня.
11. Obama B. The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream // Three Rivers Press, 2006.
12. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ от 21 января 2013 г. – URL: <http://news.Kremlin.ru/news/17397>.
13. Cohen J.M., Peterson S.B. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. Boulder (CO, USA): Kumarian Press, 1999. Pp. 18–20.
14. Cheema G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance // Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington (D.C., USA): Brookings Institution Press, 2007. Pp. 1–20. Pp. 6–8.

15. Falleti T.G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. P. 39.

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

17. Соловьев, С.Г. Основные идеалы местного самоуправления: современное состояние / С.Г. Соловьев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 27.

[К содержанию](#)